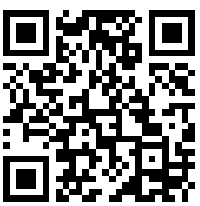
This is a reproduction of a library book that was digitized by Google as part of an ongoing effort to preserve the information in books and make it universally accessible.

Google™ books

https://books.google.com



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

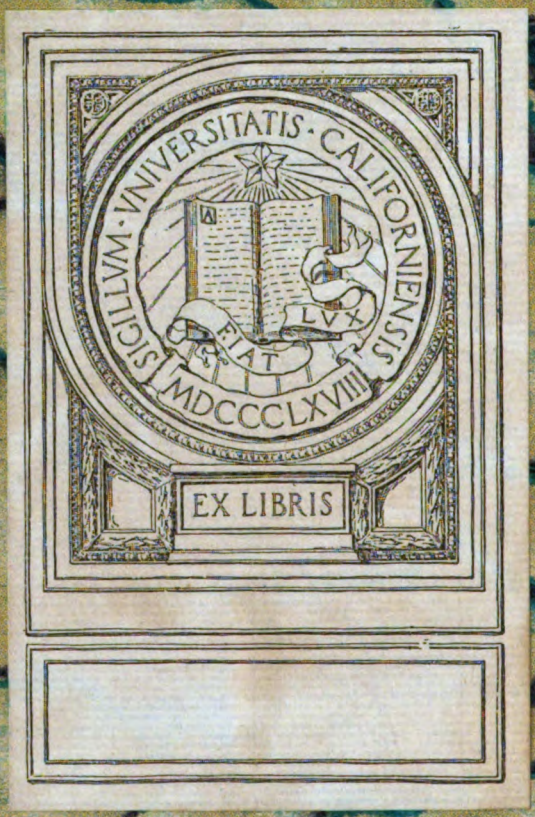
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

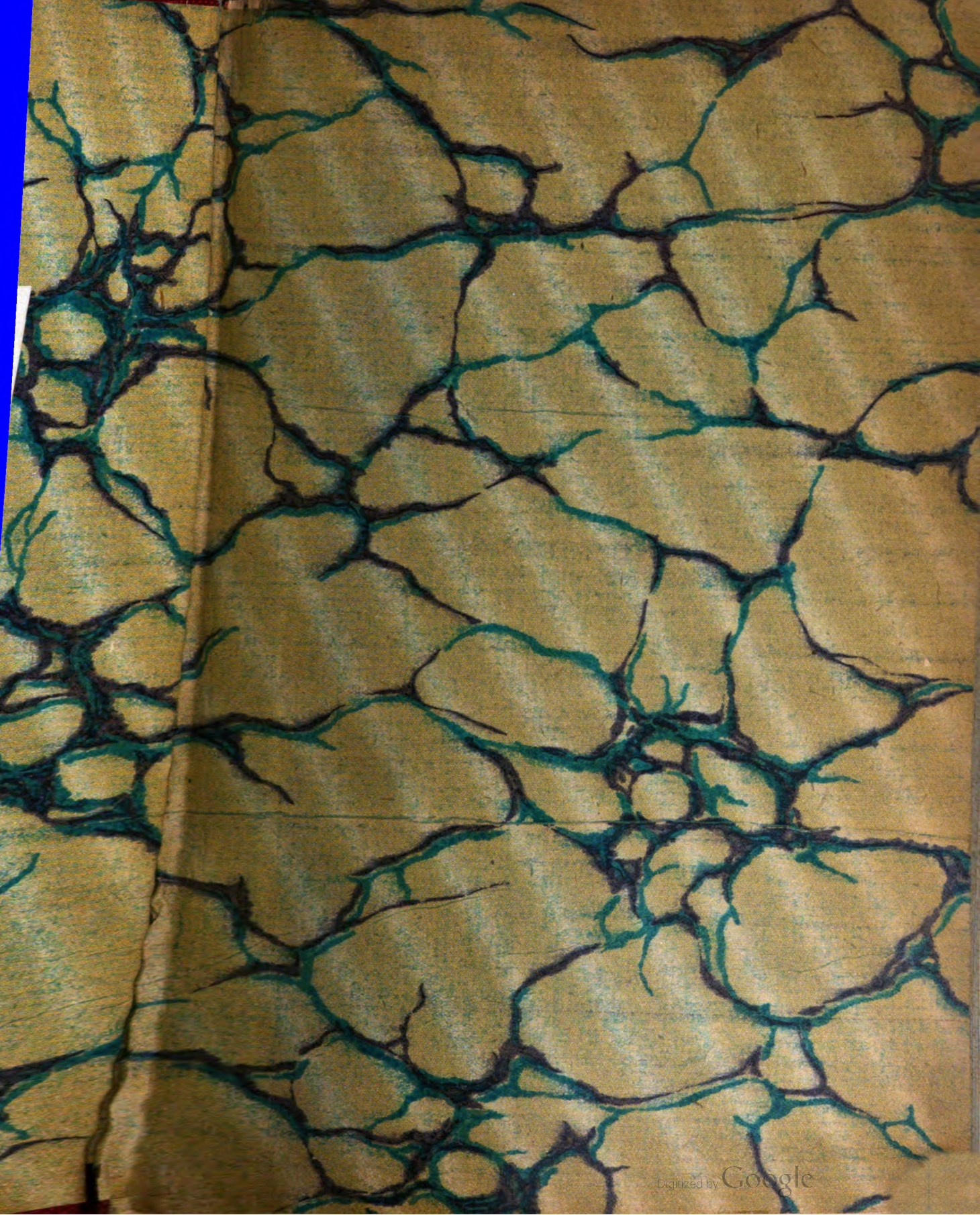
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`



Digitized by Google


Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Digitized by Google

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by Google

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES OCCUPATIONS MILITAIRES

EN DEHORS

DES OCCUPATIONS DE GUERRE

(ÉTUDE D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE ET DE DROIT INTERNATIONAL)

« Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts. »

MONTESQUIEU (*l'Esprit des lois*, l. I, ch. III).

« Les rois doivent bien prendre garde aux traités qu'ils font ; mais lorsqu'ils sont faits, ils doivent les observer avec religion. »

(*Testament politique de Richelieu*, 2e partie, chap. VI).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 20 Juin 1913, à 4 heures 1/2

PAR

RAYMOND ROBIN

Président : M. L. RENAULT, *professeur*.

Suffragants { MM. LESEUR, *professeur*.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1913

Digitized by Google

Digitized by Google

A MES PARENTS

ce livre est dédié
en témoignage de reconnaissance
et d'affection.

R. R.

394484

Digitized by Google

ABRÉVIATIONS

R. D. I. P. désignent la *Revue générale de droit international public*, publiée à Paris.

R. D. I. désignent la *Revue de droit international et de législation comparée*, publiée à Bruxelles.

R. D. M. désignent la *Revue des Deux-Mondes.*

Ann. Sc. Pol. désignent les *Annales de l'École libre des Sciences politiques.*

J. I. P. désignent le *Journal du droit international privé*, publié à Paris.

Digitized by Google

AVANT-PROPOS

L'occupation, mode d'acquisition originaire de la souveraineté sur des territoires vacants, a fait l'objet de divers travaux spéciaux, et tous les auteurs de traités de droit international lui consacrent des développements importants. — Plus nombreux encore sont ceux qui ont étudié, soit dans des ouvrages d'ensemble, soit dans des écrits particuliers, l'occupation militaire d'un territoire « ennemi » par un belligérant victorieux, à qui la fortune des armes a permis d'établir provisoirement son autorité sur une partie du sol de l'adversaire. — Par contre, personne, jusqu'à présent, ne nous paraît avoir tenté l'étude de *la situation de l'État qui entretient, en dehors du cas de guerre, une force militaire sur le territoire d'un autre État* : situation qui existe, le plus souvent, avec le consentement, exprès ou tacite, du pays occupé; d'où le nom, qu'on lui donne parfois, d'occupation convenue.

Cette variété d'occupation militaire, sœur cadette pourtant de l'occupation de guerre, avec laquelle elle présente quelque analogie et dont elle n'est souvent que la continuation et comme le reflet très atténué, n'a pas eu la fortune de piquer la curiosité des publicistes du droit des gens. Non seulement aucun travail spécial ne lui a été

Digitized by Google

consacré, mais même les traités généraux de droit international ou l'ignorent, ou la mentionnent à peine. Pourtant elle est déjà ancienne dans les annales internationales, et *très répandue de nos jours.*

C'est cette lacune que nous nous proposons de combler aujourd'hui. Nous ne nous dissimulons point toutefois les difficultés de l'entreprise. Car si tant d'auteurs, même parmi les plus considérables et les plus soigneux, ont évité de traiter cette matière, n'est-ce point qu'il leur a semblé impossible, en présence de l'infinie diversité des occupations militaires, d'*esquisser une théorie générale de cette sorte d'occupation?* Il n'est pas douteux, en effet, que celle-ci comporte beaucoup de nuances. Mais en faut-il conclure que tout essai d'une théorie d'ensemble est voué à un insuccès certain, et que le mieux à faire, pour apporter quelque lumière en cette question complexe, serait de se borner à étudier soit une occupation déterminée, soit un point particulier pris dans l'ensemble des relations entre l'État occupant et l'État occupé? Nous ne l'avons pas pensé. Au lecteur de dire si nous avons trop présumé de nos forces.

Du moins, si cet ouvrage avait pour résultat d'appeler l'attention des auteurs sur ce genre d'occupation militaire qui va se développant et se multipliant de plus en plus, et de susciter ainsi l'étude approfondie et détaillée des principales occupations que nous enseigne l'histoire, nous estimerions que ce travail n'a pas été tout à fait inutile.

R. R.

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

Des occupations militaires en général

Deux sortes d'occupations militaires : 1° en temps de guerre ; 2° en temps de paix.

§ Ier. — **L'occupation militaire en cas de guerre.** — Terminologie : occupation de guerre. — Cas où il y a occupation de guerre : différence avec l'invasion. — Caractères de cette occupation. — C'est un pur fait de guerre, essentiellement provisoire — Conséquences. — Elle n'opère pas un transfert de souveraineté. — Pouvoirs de l'occupant : leur caractère juridique ; leur importance.

§ II. — **L'occupation militaire en dehors du cas de guerre.** — Ses deux formes principales : l'occupation conventionnelle ; l'occupation de coercition ou de police. — Diversité de ses aspects et de sa réglementation. — Ses caractères généraux. — Ceux qui lui sont communs avec l'occupation militaire en cas de guerre : elle est provisoire ; elle ne fait pas acquérir la souveraineté. — Ceux qui l'en distinguent. — Son caractère pacifique. — Sa portée : pouvoirs restreints de l'occupant. — Sa nature : en général état de droit, caractère conventionnel ; exceptionnellement, simple situation de fait.

Plan de l'ouvrage.

On désigne souvent sous le nom d' « occupation militaire » le fait, par une armée, de s'emparer de tout ou partie d'un « territoire ennemi » en vue de faciliter les opérations de guerre et le triomphe du plus fort.

Digitized by Google

Cette dénomination est inexacte ou du moins imprécise, en ce sens que, si l'occupation par un belligérant d'un territoire ennemi est bien une occupation militaire, toutes les occupations militaires n'ont pas lieu en territoire ennemi et ne sont pas le fait d'un adversaire. On rencontre, en effet, et très fréquemment comme nous le montrerons, des occupations militaires en dehors du cas de guerre.

Il existe donc *deux catégories d'occupations militaires, qu'il importe de distinguer soigneusement* l'une de l'autre en dépit des quelques analogies qu'elles peuvent présenter, car leurs caractères fondamentaux sont absolument différents :

1° *l'occupation militaire d'un territoire « ennemi », en temps de guerre ;*

2° *L'occupation militaire d'un territoire « étranger »*, mais non ennemi, *en dehors de toutes hostilités.*

C'est cette seconde espèce d'occupation militaire que nous nous proposons d'étudier. L'autre, en effet, l'occupation en cas de guerre, a déjà fait l'objet de nombreux travaux (1), qui ont à peu près épuisé la matière, tandis que l'occupation militaire en temps de paix n'a jamais été examinée que d'une manière très incomplète, son

(1) V. BERNIER, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, 1881 ; BRAY, *De l'occupation militaire en temps de guerre, ses effets sur les personnes et l'administration de la justice*, 1891 ; CHARLEVILLE, *La validité juridique des actes de l'occupant en pays occupé*, 1902 ; CORSI, *L'occupazione militare in tempo di guerra e li relazioni internazionali che ne derivano*, 1886 ; LITA, *L'occupazione militare*, 1881 ; LORRIOT, *De la nature de l'occupation de guerre*, 1906 ; PLATON DE WAXEL, *L'armée d'invasion et la population*, 1874, etc... ; V. en outre les divers traités de droit international qui consacrent à cette question des développements importants.

Digitized by Google

histoire notamment restant encore à écrire, et même n'a pas toujours été distinguée de la première.

Mais il convient auparavant, pour bien délimiter notre sujet, de définir ces deux variétés d'occupation militaire, et d'indiquer en quoi elles se ressemblent et en quoi elles diffèrent.

§ 1. — L'occupation militaire en cas de guerre.

On la désigne généralement sous le nom soit d' « occupation militaire » tout court, soit d' « occupatio bellica », soit encore d' « occupation de guerre ». La première dénomination, celle d' « *occupation militaire* », est, nous venons de le voir, trop générale, puisqu'elle s'applique également à des occupations en dehors du cas de guerre : elle a donc le défaut de manquer de précision. — Plus mauvaise encore nous paraît l'expression latine « *occupatio bellica* », usitée par quelques auteurs. Cette expression, en effet, avait, en droit romain, et jusqu'au XVIIe siècle, un sens tout différent de celui qui lui est ainsi attribué : elle désignait l'acquisition de la propriété des choses de l'ennemi et de la souveraineté sur son territoire par le seul fait de leur prise de possession par le vainqueur ; ce qui était d'ailleurs conforme à la manière dont les peuples de l'Antiquité envisageaient les *res hostium*, qui pour eux étaient des *res nullius*. Mais cette conception est formellement condamnée par le droit moderne : l'occupation par un belligérant du territoire ennemi n'a plus aujourd'hui pour effet, on le verra, de lui faire acquérir la souveraineté sur ce territoire ni la propriété de choses qui s'y trouvent. Ce que l'on désigne de nos jours par les mots « occupation mili-

Digitized by Google

taire en cas de guerre » est donc quelque chose de tout à fait différent de ce que les Romains entendaient par l'expression « occupatio bellica ». Par suite, c'est prêter à confusion que d'employer ce terme latin pour désigner la situation du belligérant vainqueur sur le territoire ennemi. — Aussi préférons-nous l'expression « *occupation de guerre* », qui, elle du moins, ne présente aucune ambiguité.

***

La terminologie étant ainsi fixée, *quand y a-t-il occupation de guerre?* ou, en d'autres termes, *quels sont les éléments constitutifs de cette occupation ?* C'est ce qu'il y a lieu de déterminer tout d'abord pour distinguer cette occupation des situations qui paraissent lui ressembler. et notamment de l'occupation militaire en dehors du cas de guerre.

Par le seul fait qu'un belligérant victorieux pénètre sur le territoire ennemi, il n'y a pas « occupation de guerre » au sens que le droit des gens donne à ce terme : il y a seulement « *invasion* ». Ce n'est que lorsque l'envahisseur a refoulé son adversaire et lorsque sur une portion de territoire la lutte a cessé, que l'on dit que l'envahisseur « occupe » cette portion de territoire. Alors, mais alors seulement, il y a « occupation » (1).

C'est ce que le *Règlement de la Haye du 18 octobre 1907* sur les lois et coutumes de la guerre sur terre traduit dans son *article 42* quand il dit : « Un territoire est considéré

(1) Cette distinction de l'occupation et de la simple invasion n'est pas faite par tous les auteurs : V. en ce sens, PILLET, *Le droit de la guerre*, 1893, t. II, pp. 31 et s. ; *contrà*, PIÉDELIÈVRE, *Précis de droit international public*, 1894, t. II, p. 268, note. — Elle nous paraît cependant essentielle.

Digitized by Google

comme occupé, quand il se trouve placé *de fait sous l'autorité de l'armée ennemie*. L'occupation ne s'étend qu'aux *territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer* (1). »

Ainsi il y a occupation de guerre lorsque l'un des belligérants est « *établi* » sur le territoire de l'adversaire, c'est-à-dire lorsque le souverain légal est mis dans l'impossibilité d' « exercer » son autorité, l'envahisseur étant au contraire en état de faire respecter la sienne.

Il suit de là que ce qui caractérise l'occupation militaire en temps de guerre, c'est que, d'une part, *la souveraineté du pays vaincu cesse de s' « exercer » sur le territoire occupé*, et que, d'autre part, *l'autorité passe entre les mains de l'occupant*.

*
* *

Précisons ces deux points.

Tout d'abord, quant à *la souveraineté du pays occupé*, elle est, par le fait de l'occupation, dans l'impossibilité de se manifester publiquement, mais elle *ne disparaît pas* pour cela. *Paralysée en fait*, tout au moins dans les limites des nécessités de la guerre, *elle subsiste en droit*. L'occupation, en effet, n'est qu'un fait de guerre, un simple moyen de contrainte violente, qui n'a pas, par lui-

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XIV, 1907, *Doc.*, p. 59. — Cet article 42, qui figurait déjà textuellement dans le Règlement élaboré en 1899 par la première Conférence de La Haye (V. même Revue, t. VI, 1899, p. 752), reproduit d'ailleurs purement et simplement le texte de l'article 1er du « projet de déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre », adopté par la Conférence de Bruxelles de juillet-août 1874. Cette définition de l'occupation de guerre a donc subi l'épreuve du temps, et nous pouvons la considérer comme bonne et valable.

Digitized by Google

même, pour effet direct et immédiat de remplacer le gouvernement vaincu par le vainqueur : il apporte seulement un *obstacle de fait* à l'exercice de son autorité, à l'accomplissement de ses ordres. C'est ce que veut dire Heffter quand il écrit : On ne saurait prétendre que la conquête (c'est-à-dire l'occupation de guerre) opère de plein droit une subrogation du vainqueur dans les droits du gouvernement vaincu (1). »

On ne conçoit pas, d'ailleurs, qu'il puisse en être autrement, puisque *l'occupation de guerre est un état de choses essentiellement provisoire*, qui prend fin nécessairement à la conclusion de la paix (2), et même avant, au cours des hostilités, si le vaincu reprend l'avantage et refoule son adversaire.

Quant à *l'occupant*, puisqu'*il n'y a pas transfert de souveraineté à son profit* (3), puisqu'il n'est pas substitué *en droit*

(1) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, trad. Bergson, 4e éd., 1883, avec notes de Geffcken, § 131.

(2) Alors même que le territoire occupé ne serait pas immédiatement évacué.

(3) C'est du moins ce qu'enseigne le droit international moderne. Mais *il n'en a pas toujours été de même*. M. Lameire, dans ses intéressantes études sur le droit international ancien (*Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit* : Introduction, 1902. — Les occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV, 1903. — Les occupations militaires en Espagne pendant les guerres de l'ancien droit, 1905. — Les occupations militaires dans l'île de Minorque, 1908), a en effet établi qu'*autrefois l'occupation de guerre avait souvent pour effet de déplacer la souveraineté*. On voit l'occupant faire prêter aux populations du territoire occupé le serment et l'hommage de fidélité, lever sur ce territoire des recrues pour son service, changer le régime administratif, réunir les pays occupés avec des pays de souveraineté normale dans une seule et même entité administrative ; et, d'autre part, quand le véritable souverain reprenait possession du territoire occupé, on lui rendait solennellement l'obéissance. — Bien plus, le déplacement de la souveraineté va parfois beaucoup

Digitized by Google

au gouvernement légal et ne devient pas le souverain du territoire occupé, *son autorité sur ce territoire ne repose que sur le fait de la possession.* C'est à raison de sa détention de fait qu'il a certains droits et, comme corollaire, certaines obligations. Son pouvoir n'est donc qu'un « *pouvoir de fait* » et non l'exercice d'un droit de souveraineté ; pouvoir précaire, ne découlant que de la possession, et qui ne pourra se transformer en droit qu'à la conclusion de la paix, par la cession du territoire occupé. C'est d'ailleurs ce qu'expriment les *Règlements de la Haye* de 1899 et de 1907 quand ils disent que « le territoire occupé se trouve placé *de fait* sous l'autorité de l'armée ennemie » (art. 42), et que « l'autorité du pouvoir légal passe de fait entre les mains de l'occupant » (art. 43) (1).

plus loin que l'occupation. On voit par exemple soutenir la théorie que la capitale de la Catalogne tombant au pouvoir des Français, la souveraineté était immédiatement déplacée sur la principauté tout entière, et non pas seulement dans les localités occupées. — En outre, la souveraineté demeurait à l'occupant non seulement pendant la durée de la guerre, mais encore après le traité de paix, jusqu'à l'évacuation matérielle par ses troupes (V. notamment, *Les occupations militaires en Espagne*, pp. 616, 625, 654 et s.).

(1) Cette *expression « pouvoir de fait »*, qui nous paraît rendre très exactement la situation de l'occupant et traduire fidèlement l'idée que l'occupation de guerre n'entraîne pas déplacement de souveraineté, n'en a pas moins été *critiquée par* M. PILLET comme inexacte et dangereuse : « Inexacte, dit-il, parce qu'un pouvoir comme celui de l'occupant, nécessité par l'état dans lequel se trouve le pays occupé, légitimé par l'intérêt des habitants du pays aussi bien que par celui de l'armée d'occupation, a tous les caractères d'un droit aussi certain que possible ; dangereuse, parce qu'elle porterait à croire que le gouvernement légal, une fois rentré dans la possession de ce pays, pourrait, sans injustice, méconnaître la validité des actes accomplis par l'occupant » (V. *op. cit.*, p. 195, note 1). — Critique, certes, infiniment subtile, trop subtile même, car les raisons invoquées par l'éminent professeur ne sauraient faire qu'on

Digitized by Google

*
* *

Mais, tout en n'étant que provisoires et ne faisant pas disparaître la souveraineté de l'État envahi, *ces pouvoirs de l'occupant, en temps de guerre, n'en sont pas moins très étendus.* Sans doute, n'étant pas souverain, l'occupant ne peut faire valablement aucun des actes qui supposent la qualité de souverain : notamment il ne peut pas aliéner le territoire occupé, au profit d'une nation étrangère ; il n'a pas le droit d'en changer les institutions (1). — Il n'en reste pas moins que, par le fait de l'annihilation du gouvernement local, de son impuissance à remplir sa mission, et à raison de la nécessité qu'il y a que cette mission soit remplie, *l'occupant va se trouver substitué à lui dans la plupart des branches de son activité.* « Il prendra, dit l'article 43 du Règlement de la Haye, toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. » C'est donc lui qui va assurer l'administration, la police, percevoir les impôts ; il pourra édicter des ordres et les sanctionner, prendre toutes les mesures afférentes à sa propre

puisse considérer comme *un droit* un pouvoir qui, bien que produisant des conséquences juridiques, ne repose que sur la force, sur le fait de l'avantage matériel acquis par l'armée d'invasion, et qui disparaît par le simple fait que le vaincu refoule l'envahisseur. Simple état de fait, l'occupation de guerre ne peut donner naissance qu'à un pouvoir de fait : elle ne modifie pas, en droit, la situation internationale du territoire occupé.

(1) Le décret du 17 décembre 1792, par lequel la Convention nationale ordonnait aux généraux de la République de proclamer dans les pays occupés par eux la souveraineté du peuple, constituerait donc de nos jours une violation du droit des gens.

Digitized by Google

sécurité. Il agira avec une entière liberté, *dans la limite des nécessités de la guerre*, et sous la seule obligation de respecter les règles de la morale, du droit naturel et de l'humanité. Sous cette réserve, il pourra prendre toutes les mesures qui lui paraîtront aptes à contraindre son ennemi à de justes satisfactions et au traité de paix qui terminera la guerre.

***

En résumé, on le voit, l'occupation militaire en cas de guerre présente les *caractères* suivants :

1° C'est un pur fait, et non un état de droit ;

2° C'est un acte de guerre, soumis à l'empire des lois de la guerre ;

3° Elle est essentiellement provisoire, sa durée étant indéterminée et subordonnée aux fluctuations de la lutte ;

4° Elle confère à l'occupant des pouvoirs très étendus, sans d'ailleurs faire disparaître, en droit, la souveraineté de l'État envahi.

Ces caractères, ou du moins certains d'entre eux, se retrouvent-ils également dans les occupations militaires qui ont lieu en dehors du cas de guerre ? En quoi celles-ci se distinguent-elles des précédentes ? C'est ce que nous allons rechercher.

§ 2. — L'OCCUPATION MILITAIRE EN DEHORS DU CAS DE GUERRE.

Cette sorte d'occupation militaire se rencontre principalement dans *deux cas bien distincts*.

Tout d'abord, il arrive assez fréquemment, depuis un siècle et en particulier de nos jours, qu'un Etat fasse occu-

Digitized by Google

per par ses troupes un territoire étranger *en vertu* et en exécution *d'un traité passé avec le souverain du pays occupé : l'occupation* est dite alors « *conventionnelle* » ou « convenue ». Les Etats y ont recours dans des circonstances très diverses et pour les *motifs les plus variés :* tantôt ce sera un procédé de garantie de l'exécution d'un traité ; tantôt un moyen d'assurer le rétablissement de l'ordre intérieur dans un pays, ou de défendre un gouvernement ami contre ses ennemis du dedans et du dehors ; ou bien encore une servitude internationale imposée à un Etat faible ou vaincu ; ou enfin, en temps de coalitions, une mesure destinée à garantir la neutralité de l'Etat occupé jusqu'à la paix générale. C'est ainsi, nous le verrons, qu'on trouve des clauses d'occupation dans les traités les plus divers : *traités de paix, traités d'alliance, traités de protectorat,* conventions d'entente et d'amitié, etc...

Mais il y a aussi des occupations militaires en temps de paix qui ont lieu *en dehors de toute convention*, et qui, sans être des faits de guerre, ne constituent pas des occupations « conventionnelles ». Il arrive, en effet, qu'en temps de paix un Etat ait recours à l'occupation militaire de certains points du territoire d'un autre Etat pour obliger celui-ci à remplir envers lui ses devoirs internationaux, pour obtenir de lui une prompte réparation et de meilleures garanties pour l'avenir. C'est ce que l'on appelle l' « *occupation de coercition* » ou « *de police* ». C'est, en définitive, une servitude internationale temporaire imposée à l'Etat débiteur dans le dessein de l'incommoder et de l'engager par là même à exécuter au plus tôt ses obligations. Il y a ici saisie d'un gage, prise de gage, de même que dans certains cas d'occupation conventionnelle il y a dation d'un gage. — Ce moyen d'action pacifique est très usité de nos jours.

Digitized by Google

Parfois même, un Etat, en dehors du cas de guerre, sans convention, sans avoir de droits à faire respecter, occupe tout ou partie du territoire d'un autre Etat, généralement un Etat faible, pour de simples raisons politiques. C'est alors un véritable abus de la force, un acte d'intervention inadmissible.

Enfin une dernière variété d'occupation militaire en temps de paix, c'est *l'occupation qui, à la fin d'une guerre, dure de la signature de la paix à l'évacuation matérielle* par les troupes de l'envahisseur.

Ainsi, *tandis que l'occupation de guerre est une*, en ce sens que son but est toujours le même — à savoir, établir la supériorité du plus fort et obliger le vaincu à accepter les conditions imposées par le vainqueur —, et que sa réglementation est fixe et n'est pas laissée au libre arbitre des intéressés, *l'occupation militaire en temps de paix est multiple dans ses aspects, multiple dans sa réglementation.* Son objet étant très variable, ses modalités sont nécessairement diverses, et diverses aussi les conditions auxquelles elle est subordonnée. Par suite, le *lien* qu'elle établit entre l'État occupant et le pays occupé n'est pas un lien déterminé une fois pour toutes, mais au contraire *comporte infiniment de nuances.*

Elle n'en présente pas moins certains *caractères généraux* qui découlent de l'idée même que nous venons d'en donner. Ce sont ces caractères qu'il convient de déterminer afin de bien distinguer ce qui constitue l'occupation militaire en temps de paix.

*
* *

Un premier caractère commun à toutes les occupations militaires de cette nature, et que d'ailleurs nous avons déjà

Digitized by Google

signalé à propos de l'occupation de guerre, c'est qu'elles sont *essentiellement temporaires*. — Cela n'implique pas nécessairement qu'elles soient de courte durée : nous verrons, en effet, des occupations militaires qui ont été fort longues, certaines même dont la durée était indéterminée, ce qui permit à l'occupant de les prolonger à volonté. — Mais, quelle qu'en soit la durée, le caractère provisoire n'en existe pas moins. C'est, en effet, un caractère nécessaire, essentiel, de l'occupation militaire : sans lui, il n'y a plus occupation, il y a une prise de possession définitive, un changement de souveraineté, c'est-à-dire une annexion.

S'agit-il, en effet, d'une occupation conventionnelle? Nous voyons les contractants stipuler toujours — explicitement ou implicitement — le caractère temporaire de cette prise de possession : ils conviennent qu'elle devra cesser soit à une date fixe, soit lorsqu'une obligation exactement déterminée sera exécutée, soit encore lorsqu'un certain état de choses sera assuré. — S'agit-il au contraire d'une occupation de fait, mesure de coercition ou de police? Son caractère provisoire n'est pas moins certain : car, puisqu'elle a pour but d'obtenir une réparation ou une exécution, elle doit évidemment prendre fin sitôt l'obligation exécutée ou la réparation accordée.

Un autre caractère — commun d'ailleurs lui aussi à toutes les occupations militaires, en temps de guerre comme en temps de paix, ce qui se conçoit puisqu'il n'est en quelque sorte qu'un corollaire du précédent —, c'est que ces occupations, si longues soient-elles, *ne sauraient faire acquérir à l'Etat occupant la souveraineté sur le territoire occupé*. Celui-ci continue, malgré l'occupation, à relever exclusivement de la souveraineté de l'Etat dont

Digitized by Google

il dépend. Comment, en effet, un état de choses tout provisoire pourrait-il entraîner un changement de souveraineté ? Bien entendu, une simple prise de gage à titre de mesure coercitive ne peut avoir une telle conséquence. Et pas davantage, du reste, une occupation conventionnelle : car si un traité stipule un changement de souveraineté, ce n'est plus d'occupation qu'il s'agit, mais de cession de territoire. Aussi constate-t-on que toutes les conventions d'occupation réservent, et la plupart expressément, la souveraineté de l'Etat occupé. Bien plus, celles mêmes d'entre elles qui, sous le nom d'occupation, déguisent en fait une véritable annexion, affirment le maintien au moins théorique de la souveraineté de l'ancien possesseur : suprême concession faite à l'idée d'occupation.

*
* *

Nous venons de voir en quoi l'occupation militaire en temps de paix se rapproche de l'occupation de guerre. Recherchons maintenant les caractères qui l'en séparent.

Il en est un qui apparaît immédiatement et qui, à lui seul, constitue une *différence fondamentale entre les deux sortes d'occupations militaires.* C'est que, tandis que l'une est un fait de guerre, l'autre est une *mesure essentiellement pacifique.* L'occupant ici n'est *plus un ennemi*, même s'il s'agit d'une occupation imposée à titre de mesure coercitive, puisqu'il n'y a pas rupture des relations pacifiques entre les deux pays. C'est tout au plus *un étranger*, souvent même un ami ou un allié : ce qui, on le conçoit, modifie radicalement ses rapports avec l'Etat occupé. Entre eux, ce ne sera plus le régime de la guerre, lequel repose sur la nécessité, mais le *régime du droit des gens en temps de*

Digitized by Google

paix, basé sur le respect des droits et des intérêts respectifs des Etats.

Un autre caractère de l'occupation militaire pacifique, qui est, du reste, une conséquence du précédent, c'est que, à la différence de l'occupation de guerre, *elle laisse, en principe, à l'Etat occupé* non seulement la jouissance, mais aussi *l'exercice à peu près complet de sa souveraineté*. Celle-ci, en effet, n'est plus ici paralysée et dans l'impossibilité de s'exercer, par le fait de la guerre et de ses nécessités. Il s'ensuit que l'occupant n'a pas à se substituer au souverain légal. Aussi ses pouvoirs sont-ils bien moins étendus que dans le cas d'une occupation de guerre : ils se bornent, en général, à un simple *droit de garnison* et au droit d'assurer la sécurité de ses troupes sur le territoire occupé. Du moins en est-il ainsi lorsque l'occupation militaire garde son véritable caractère. Il arrive, en effet, parfois, que celui-ci se trouve, en fait, modifié par les projets ambitieux de l'occupant, qui s'immisce dans les affaires du pays occupé afin de transformer son occupation en protectorat ou même en annexion. — D'autres fois aussi, dans le cas d'une occupation conventionnelle, c'est le traité lui-même qui donne à l'occupant des pouvoirs tout à fait exorbitants; mais ici encore le caractère véritable de l'occupation est dénaturé, et le nom d'occupation donné à ces situations n'est qu'un trompe-l'œil, qu'une fiction destinée à dissimuler une cession du territoire. Nous verrons, à l'époque contemporaine, quelques exemples de ces situations qualifiées très improprement d' « occupation » et qui n'ont avec celle-ci presque aucune analogie.

Ce n'est pas seulement par leur étendue, c'est aussi par *leur nature*, par leur origine, que les pouvoirs de l'occupant en temps de paix se différencient absolument de ceux d'un

Digitized by Google

belligérant occupant le territoire ennemi. Nous avons dit, en effet, que celui-ci n'avait qu'un pouvoir de fait, ne reposant que sur le fait de la détention du territoire occupé et disparaissant avec lui : l'occupation de guerre, simple état de fait, ne pouvait conférer à l'occupant une situation de droit. — Tel est bien encore le cas de l'occupant, même en temps de paix, lorsque l'occupation ne résulte pas d'une convention. Mais il en va tout autrement dans l'hypothèse d'une *occupation conventionnelle*, le cas le plus fréquent d'occupation militaire pacifique. Celle-ci n'est plus un pur fait, mais un *état de droit*, et c'est en vertu d'une convention, et conformément à ses clauses, que l'occupant exerce son autorité. L'occupation est alors *réglementée*, parfois même très minutieusement, et les conditions en sont déterminées par un traité. Rien, autant qu'il est possible, n'est laissé à l'arbitraire de l'occupant, dont les rapports avec les autorités du pays occupé et ses habitants sont déterminés à l'avance. C'est là un *caractère fondamental* qui sépare complètement l'occupation conventionnelle de l'occupation de guerre.

A raison même de ce caractère juridique, de cette réglementation dont elle est l'objet, réglementation qui varie d'ailleurs d'un traité à l'autre, l'occupation conventionnelle présente un *intérêt tout particulier*. Elle est vraiment matière de droit. Aussi ne sera-t-on pas surpris que, sans toutefois négliger les autres occupations pacifiques qui ne résultent pas de traités, nous nous attachions plus spécialement à l'étude des occupations conventionnelles et des traités qui les ont organisées.

Digitized by Google

PLAN

L'occupation militaire en temps de paix étant ainsi distinguée de l'occupation de guerre, ses caractères généraux connus, ses divers aspects mis en lumière, ses limites tracées, nous pouvons maintenant en aborder l'étude.

Cette étude comprendra *deux parties :* l'une *historique*, l'autre *juridique*.

Dans la première, nous rechercherons et *passerons en revue les principales occupations militaires* que nous révèle l'histoire, en indiquant pour chacune d'elles ses caractères particuliers et distinctifs et leur raison d'être, de manière à bien faire apparaître les multiples aspects de cette forme d'occupation, suivant les époques et selon les circonstances.

Puis, dans une seconde partie, *qui sera la synthèse de la première*, en même temps qu'elle en constituera l'examen critique, nous nous efforcerons d'esquisser — car, en une matière aussi complexe et aussi diverse, c'est tout au plus d'une *esquisse* qu'il peut être question — une *théorie générale* de l'occupation militaire en dehors du cas de guerre. A l'aide des traités et des faits rapportés dans la première partie, à l'aide aussi de la doctrine des internationalistes sur ce point, nous essaierons de dégager les règles juridiques qui devraient, en principe, régir les rapports de l'Etat occupant et du pays occupé dans une occupation de cette nature : règles dont il serait désirable que les gouvernements s'inspirassent dans la rédaction des conventions d'occupation, tant par respect de leur indépendance mutuelle que pour éviter des froissements et des conflits, et qui, en l'absence d'un traité, ou dans le cas de

Digitized by Google

silence de celui-ci constitueraient le droit commun de l'occupation pacifique.

Peut être sera-t-on tenté de nous reprocher d'avoir donné à ces deux parties une importance très inégale, et d'avoir consacré à l'étude historique de la question des développements trop considérables. Ce manque de symétrie ne nous a pas échappé. Il nous a été imposé par le sujet lui-même. D'abord *l'histoire de l'occupation militaire en temps de paix était à faire complètement :* elle n'avait jamais été abordée, jamais même esquissée. En outre, en une telle matière, toute de faits et de conventions, il était difficile que le récit des événements ne tînt pas la première place. Nous n'avons pas hésité à la lui donner.

Digitized by Google

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE

Histoire des occupations militaires en dehors des occupations de guerre

« La politique doit s'inspirer des principes du droit ; mais il est facile de comprendre que, même y restant fidèle, il y a bien des manières d'agir ; tout en restant honnête, on peut être prudent ou téméraire, perspicace ou aveugle. »

Louis RENAULT.

L'usage des traités publics remontant à une haute antiquité, on pourrait s'attendre à trouver des occupations conventionnelles dès les temps les plus reculés dont nous ayons connaissance. Pourtant il n'en est rien : les occupations militaires pacifiques, *à peu près inconnues pendant toute l'Antiquité*, ont été très *rares* au Moyen Age et même *jusqu'à la fin du XVIIIe siècle*. Nous en chercherons les raisons, en même temps que nous indiquerons les quelques exemples que nous révèle l'histoire de cette époque (1) ; et nous verrons que l'occupation pacifique,

(1) Mais ces cas sont trop exceptionnels pour qu'on puisse vraiment dire, avec M. MÉRIGNHAC, que « l'occupation conventionnelle est fort

Digitized by Google

durant cette longue période, n'a guère été connue que comme mode de garantie de l'exécution des traités.

Au contraire, *depuis un peu plus d'un siècle, l'occupation militaire en dehors du cas de guerre est vraiment entrée dans la pratique internationale.* C'est d'abord la Révolution française — révolution « d'une importance capitale dans l'histoire du droit des gens (1) » —, qui, par ses guerres, par ses conquêtes, par les transformations profondes qu'elle amena dans les institutions politiques et dans l'organisation intérieure des nations européennes, fut la source de nombreuses occupations pacifiques. Puis, après la victoire des souverains coalisés, en 1815, la politique d'intervention de la Sainte-Alliance dans les affaires intérieures des États indépendants, pour comprimer les aspirations des peuples vers la liberté politique et s'opposer aux changements constitutionnels, entraîna, à son tour, de fréquentes occupations. Celles-ci, il est vrai, se firent plus rares après 1848 qui marqua la fin de cette politique, déjà en déclin depuis 1830. Ce fut alors l'époque du réveil des nationalités. Elle aboutit, avec la création de l'unité allemande, à l'occupation la plus considérable que l'histoire ait enregistrée, et qui, de ce chef, méritera une étude spéciale : celle des provinces de l'Est de la France par les

ancienne dans les annales internationales » (V. *Traité de droit public international*, 3 vol., 1905-1912, t. II, p. 675). Ce serait laisser croire qu'elle a toujours été fréquente comme de nos jours, et rien ne serait plus inexact.

(1) De Holtzendorff, *Éléments de droit international public*, trad. Zographos, 1891, § 8, p. 26. — V. aussi : Nys, « La Révolution française et le droit international », dans ses *Études de droit international*, pp. 318 et s.; Olivi, « De quelques conséquences de la Déclaration des droits de l'homme dans le domaine du droit des gens », *Rev. cathol. des institutions et du droit*, 1889.

Digitized by Google

Allemands à la suite de la guerre de 1870-71. Enfin les occupations militaires pacifiques sont devenues très fréquentes de nos jours : elles constituent l'une des manifestations les plus caractéristiques de la politique de conquête et d'expansion économique qui se développe depuis quarante ans.

En même temps, d'ailleurs, que l'occupation militaire devenait d'un usage plus fréquent, elle sortait du domaine restreint dans lequel nous l'avons vue confinée à l'origine : la garantie de l'exécution des traités. Certes, elle remplit toujours ce rôle, et même bien plus que par le passé : car elle est, *de nos jours, la seule garantie couramment employée.* Mais, en outre, on a recours à elle dans bien d'autres circonstances, et des plus diverses : *son objet n'est plus un, il est multiple.* Ce n'est plus seulement dans les traités de paix qu'on trouve des clauses d'occupation, mais aussi dans les traités d'alliance, dans les conventions de protectorat, etc. Les États forts y ont recours, par exemple, pour assurer le maintien de l'ordre dans un pays troublé, pour établir discrètement leur domination sur un territoire. L'occupation militaire pacifique tient donc, *à l'heure actuelle, une place très grande dans la vie des nations.*

Nous allons examiner ces diverses phases de son évolution et de son développement à travers les âges, en étudiant les principales occupations militaires, les traités d'où elles sont issues, la réglementation qu'ils en ont donnée, l'application qui en a été faite, et en faisant ressortir les caractères particuliers de chacune d'elles.

A cet effet, nous diviserons l'histoire de l'occupation militaire en temps de paix en *six périodes*, correspondant aux principales étapes de son développement, savoir :

1° de l'Antiquité à la fin du XVIIIe siècle ;

Digitized by Google

2° les occupations militaires pacifiques sous la Révolution française et l'Empire ;

3° la Sainte-Alliance et la pratique des occupations militaires ;

4° le réveil des nationalités et les occupations pacifiques de 1848 à 1870 ;

5° la guerre franco-allemande et l'occupation de la France (1871-1873) ;

6° l'expansion coloniale et les occupations militaires (de 1873 à nos jours).

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

LES OCCUPATIONS MILITAIRES EN TEMPS DE PAIX AVANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

SECTION I : L'Antiquité. — De l'usage des garanties pour assurer l'exécution des traités. — Garanties employées par les peuples de l'Antiquité. — Le serment : son rôle prépondérant. — La remise d'otages : son emploi par les Romains. — L'occupation militaire n'est pas pratiquée : pourquoi ? — Pas d'occupations à la suite de traités de paix. — Quelques occupations pour assurer l'exécution de traités d'alliance : occupations de Tarente et de Syracuse par Pyrrhus, et de la citadelle de Magnésie par les Smyrnéens.

SECTION II : Le Moyen-Age. — L'occupation militaire conserve un caractère exceptionnel. — Raison d'être de ce fait : importance des autres garanties (serment, otages, caution des grands vassaux). — Leur déclin à la fin du Moyen-Age : recours à la garantie territoriale. — Double aspect sous lequel elle apparaît alors : 1° l'hypothèque ou la prise de gage ; 2° l'occupation militaire pacifique. — Exemples d'occupations militaires du XIIe au XVe siècle. — Absence de réglementation.

SECTION III : Les Temps modernes. — La pratique des garanties territoriales et de l'occupation se développe peu à peu tandis que le serment et la remise d'otages tombent en désuétude. — Nantissements et hypothèques : leurs rapports avec l'occupation. — La Corse, Gênes et la France : occupation d'abord, prise de gage ensuite. — Autres exemples d'occupations militaires en dehors du cas de guerre, notamment à la suite des guerres de Louis XIV. — Caractère de ces occupations. — Une forme spéciale d'occupation pacifique : le passage de troupes en territoire étranger.

CONCLUSION. — Pourquoi les occupations militaires étaient rares dans l'ancien droit. — Leur importance depuis la fin du XVIIIe siècle. — Raisons d'être de ce changement.

Digitized by Google

Ce chapitre comprendra trois sections, correspondant aux trois grandes périodes historiques qui précèdent la Révolution française :

1° l'Antiquité ;

2° le Moyen-Age ;

3° les Temps modernes.

SECTION I

L'Antiquité

C'est sous la forme d'occupation conventionnelle, et en particulier d'occupation de garantie, que l'occupation militaire en dehors du cas de guerre apparaît d'abord dans l'histoire.

On ne saurait en être surpris, l'usage de *garanties destinées à assurer l'exécution des traités* remontant, comme celui des traités publics eux-mêmes, à une haute antiquité.

Toujours et partout, en effet, les États, dans leurs relations mutuelles, ont dû — comme les particuliers d'ailleurs — prévoir la violation possible des engagements pris, et se sont efforcés de se prémunir contre cette éventualité. Des garanties étaient même plus nécessaires encore dans les rapports internationaux que dans les relations du droit privé : car il n'existe point au-dessus des Etats contractants, comme au-dessus des particuliers, de pouvoir supérieur, tribunaux et police, capable d'assurer l'exécution des traités ; en cas de refus d'exécution, il n'y a d'autre recours que la guerre. Pour éviter ce recours suprême et permettre aux traités de développer, comme

Digitized by Google

c'est leur objet, les relations pacifiques entre les Etats, ceux-ci ont été amenés, dès les temps les plus reculés, à entourer l'exécution des traités de certaines garanties (1).

Quelles étaient ces garanties autrefois? *Avait-on déjà recours à l'occupation militaire*, et jouait-elle, comme aujourd'hui, un rôle prépondérant en cette matière? *Trouve-t-on, en outre, des occupations militaires en temps de paix ayant d'autres buts?* C'est ce que nous allons très rapidement rechercher.

***

Le document le plus ancien de la diplomatie est, semble-t-il, le traité de paix conclu entre Ramsès II ou Sésostris et le prince des Chétas ou Khati (vers 1320 av. J.-C.) pour mettre fin à la guerre de Syrie, traité qui, gravé sur des tables d'argent, fut découvert par Champollion. Ce traité fut placé par les contractants sous l'égide de leurs divinités respectives (2).

Mais *dans l'ancien Orient*, les traités de paix sont rares. Chez les Egyptiens, les Assyriens, les Mèdes, les Perses, les guerres, inspirées par le désir du butin, prennent fin le plus souvent sans qu'un accord vienne constater la cessation des hostilités.

Au contraire, *chez les Grecs*, les traités de paix et d'alliance, ainsi que l'a démontré M. Egger (3), sont nombreux et variés, et les formalités en sont déjà très scrupuleuses et

(1) V. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 1877, 2e éd., p. 111.

(2) V. De Holtzendorff et Rivier *Introduction au droit des gens*, 1889, 3e partie, p. 159.

(3) E. Egger, *Études historiques sur les traités publics chez les Grecs et chez les Romains*, 1866.

Digitized by Google

assez compliquées. On y trouve notamment, comme de nos jours, à côté du traité de paix proprement dit (ειρηνη), deux conventions qui le précèdent généralement : la suspension d'armes (εκεχειρια) et les préliminaires de paix (συμβασις).

Pour assurer l'exécution de ces traités, il y avait *toujours la garantie du serment*, c'est-à-dire une déclaration solennelle par laquelle on prenait la divinité à témoin de l'accomplissement des stipulations du traité. Le serment était prêté tantôt par la population entière, tantôt par des magistrats représentant et engageant tous leurs concitoyens ; la prestation avait lieu entre les mains de magistrats spécialement désignés à cet effet. Parfois, on répétait de temps à autre le serment pour lui donner plus de poids. Thucydide parle de période de quatre années, ce qui correspond aux Olympiades.

Le *rôle prépondérant de la religion dans la vie des cités antiques* explique que les États aient autrefois cherché dans le serment la garantie des traités. C'était pour eux un moyen assuré de se prémunir contre le manque de foi, car, dans leur pensée, celui qui jure appelle sur lui la vengeance divine si sa promesse n'est pas remplie. A une époque où, comme l'a dit Fustel de Coulanges (1), « c'était une opinion constante que chaque homme n'avait d'obligation qu'envers ses dieux particuliers », est-il bien sûr que l'habitude de respecter les engagements aurait jamais pris racine dans l'humanité, si l'on n'avait eu l'idée de s'engager devant l'autel des dieux ? D'ailleurs, la guerre ou la paix entre deux villes n'était-elle pas alors la guerre ou la paix entre deux religions ? Dans ces conditions, il

(1) *La Cité antique*, liv. III, p. 15.

Digitized by Google

était nécessaire que, dans un traité de paix, chaque cité prît ses propres dieux à témoin de ses engagements (1).

Les aveux de Xénophon (2) semblent toutefois prouver que l'exécution des traités n'était pas toujours suffisamment garantie par le serment, surtout lorsque celui-ci n'avait pas été prêté par l'assemblée du peuple elle-même, mais seulement par des ambassadeurs. Aussi, sans renoncer à la vieille coutume de jurer solennellement les traités, la diplomatie grecque adjoignit à la garantie du serment une *autre garantie, apparemment plus efficace : la remise d'otages.*

L'État vaincu livrait au vainqueur, pour garantir l'exécution du traité, une ou plusieurs personnes qui devaient être retenues prisonnières jusqu'à ce que les clauses du traité aient été exécutées. En cas d'inexécution, les otages étaient traités comme des prisonniers de guerre, c'est-à-dire, dans l'Antiquité, devaient payer de leur vie la non observation par leur pays des obligations contractées.

En général, on donnait en otage des hommes adultes (3). Ceux-ci étaient pris d'ordinaire parmi les principales familles de l'État, et souvent dans la maison royale : ce qui s'explique aisément à une époque et pour des civilisations qui ne reconnaissaient pas l'unité de la nature humaine, l'égalité des hommes, où, par suite, la vie des individus était considérée comme précieuse ou négligeable suivant leur rang social.

(1) L'idée religieuse, qui se manifeste dans le serment, apparaît aussi dans la coutume de conserver dans les sanctuaires nationaux les instruments des traités, qu'on gravait sur des tables d'airain ou sur des colonnes.

(2) V. Egger, *op. cit.*, p. 48.

(3) On vit cependant un roi de Sparte, à la suite d'une guerre dans la Grande-Grèce, se faire livrer des femmes et des jeunes filles (V. de Holtzendorff et Rivier, *op. cit.*, p. 200).

Digitized by Google

Les Romains (1), comme les Grecs, plaçaient leurs traités sous l'égide des dieux afin d'en assurer l'inviolabilité. « Nul peuple, dit Duruy (2), malgré quelques exemples contraires, ne poussa si loin la religion du *serment*. » Cependant il semble bien qu'ils ne se firent pas grand scrupule de violer plus d'une fois les traités. Certes, ils n'en niaient pas le caractère obligatoire ; mais ils avaient soin de s'assurer toujours quelque échappatoire : ce qui explique le mot de Montesquieu qu'ils ne faisaient jamais la paix de bonne foi, et qu'il serait aussi juste de dire la foi romaine que la foi punique.

Outre le serment, les Romains eurent recours *très souvent* au *système des otages*. C'est ainsi notamment qu'ils se firent livrer le fils de Philippe II de Macédoine vaincu à la bataille de Cynoscéphales (196 av. J.-C.), le fils d'Antiochus, roi de Syrie, après leurs victoires des Thermopyles et de Magnésie (190 av. J.-C.), et qu'ils exigèrent de Carthage vaincue trois cents otages choisis parmi les enfants des familles maîtresses du gouvernement (149 av. J.-C.) (3). — On sait, d'autre part, que les généraux romains, arrêtés par les Samnites dans les défilés de

(1) V. Th. Mommsen, *Le droit public romain*, trad. Girard ; Feltin, *Du droit des gens à Rome*, 1893, pp. 85 et s. ; Chauveau, *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'Antiquité*, 1891 ; Fusinato, « Le droit international de la République romaine », *R. D. I.*, t. XVII, p. 278 ; Morizot-Thibault, *Du droit de la guerre à Rome*, 1877 ; Geoffroy, *Du droit de la guerre à Rome*, 1888 ; Phillipson (Coleman), *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, 1911.

(2) *Histoire des Romains*, t. I, p. 138. — Montesquieu a dit de même : « Les Romains étaient le peuple du monde le plus religieux sur le serment » (*Grandeur et décadence des Romains*, ch. I, § 24).

(3) V. Th. Mommsen, *Histoire romaine*, trad. Alexandre, 1864, t. III, p. 327 et 363, et t. IV, p. 318.

Digitized by Google

Caudium (321 av. J. C.) et contraints de signer un traité désastreux, durent en garantir l'exécution à la fois par leur serment et par la remise de six cents cavaliers choisis comme otages. Cette double garantie fut d'ailleurs insuffisante pour le vainqueur, puisque le Sénat romain, sans se soucier du serment des officiers et du sort des otages, déclara le traité nul et se contenta de livrer aux Samnites, comme personnellement responsables, tous ceux qui l'avaient accepté (1).

*
* *

Quant à la garantie qui consiste dans *l'occupation militaire d'une portion du territoire de l'ennemi*, elle *est à peu près inconnue de toute l'Antiquité*. On le conçoit aisément pour ces âges lointains où les guerres sans merci donnaient au vainqueur les biens, la terre, la vie et même les dieux des vaincus. D'ailleurs, nous n'avons sur les traités de paix de la Haute Antiquité que des relations tout à fait superficielles : les actes eux-mêmes ont, pour la plupart, disparu. — Il semble, par contre, que la pratique de l'occupation militaire en temps de paix eût été assez conforme à la politique romaine. N'est-ce pas, en effet, très souvent pour garantir les paiements échelonnés d'une indemnité de guerre que le vainqueur impose une telle occupation ? Or, les Romains exigeaient presque toujours des vaincus des *indemnités de guerre*. Par ce moyen, ils voulaient ruiner les finances de l'ennemi dont ils avaient détruit les armées, et l'empêcher ainsi de reconstituer sa puissance (2). Mais pour garantir

(1) V. Mommsen, *op. cit.*, t. II, pp. 165 et s.

(2) Les Carthaginois durent payer après la première guerre punique une indemnité de guerre de plus de 20 millions de francs (3.200 talents), puis, après Zama, une contribution annuelle de 1.275.000 francs, *pendant cinquante ans*. Citons encore les 6 millions qui furent

Digitized by Google

le paiement de ces contributions, ils préféraient, comme nous l'avons vu, au système de l'occupation pacifique la remise d'otages. Comme ils choisissaient ceux-ci dans la famille royale, ils trouvaient là le moyen de troubler l'Etat adverse à leur fantaisie. De plus, ils évitaient ainsi d'immobiliser une partie de leurs troupes, ce qui était très important pour un peuple dont les armées n'étaient pas considérables et qui ne terminait une guerre que pour en commencer une autre.

Nous ne connaissons *dans l'Antiquité* que *trois exemples d'occupations militaires* en dehors du cas de guerre. Ces occupations eurent d'ailleurs *pour but d'assurer l'exécution de traités d'alliance*, et non de garantir l'observation des clauses d'un traité de paix.

La ville de Tarente, colonie grecque de l'Italie méridionale, redoutant les progrès de la puissance romaine, s'allia, en l'an 280 av. J.-C., avec *Pyrrhus, roi d'Epire*. Aux termes du traité, celui-ci, qui devait fournir une armée de 25.000 hommes environ, était investi du commandement en chef des forces alliées et avait, en outre, le *droit de mettre garnison dans Tarente*. En fait, pendant les cinq années que dura cette occupation (*280-275 av. J.-C.*), « il traita Tarente en ville conquise : il cantonna ses soldats dans les maisons des citoyens, suspendit les réunions populaires et les banquets, ferma le théâtre et les promenades, et confia les portes à la garde de ses Epirotes (1). »

Appelé vers la même époque par les *Syracusains* me-

exigés de Philippe II de Macédoine, et l'indemnité de 85 millions — chiffre considérable pour l'époque — *payables en onze années*, qui fut imposée à Antiochus, roi de Syrie (V. MOMMSEN, *op. cit.*, t. III, pp. 75, 86, 248, 327, 363).

(1) V. MOMMSEN. *op. cit.*, t. II, p. 205.

Digitized by Google

nacés par Carthage, *Pyrrhus mit également garnison dans leur ville*, et ce fut à des conditions pareilles qu'il consentit à leur porter secours (1).

Une troisième occupation pacifique est *celle de la citadelle de Magnésie*, ville maritime de l'Ionie, *par les Smyrnéens, en l'an 244 av. J.-C.* A cette époque, les habitants de Smyrne firent la paix avec leurs voisins les Magnésiens, et conclurent avec eux une alliance qui fut garantie par le serment de chacun des contractants. Mais, estimant sans doute cette garantie insuffisante et voulant se prémunir contre la défection possible de leurs nouveaux alliés, les Smyrnéens stipulèrent la remise entre leurs mains de la place fortifiée de Palæmagnésie, dans laquelle ils auraient le droit de mettre garnison. Les Magnésiens devaient subvenir à l'entretien de cette garnison, dont les soldats, tout en jouissant de l'exemption d'impôts, devaient avoir les mêmes privilèges que les citoyens de la ville (2).

Telles sont les rares occupations militaires pacifiques que nous offre l'histoire des peuples de l'Antiquité. *Elles ne présentent d'ailleurs qu'un intérêt historique.* Comment eût-il pu en être autrement à une époque où le droit des gens n'existait qu'à l'état embryonnaire, si tant est même qu'on puisse dire qu'il existât ?

SECTION II

Le Moyen Age

Au Moyen Age, l'occupation militaire en temps de paix conserve encore un caractère *tout à fait exceptionnel*. C'est

(1) *Ibid.*, p. 218.
(2) Ce traité est reproduit par EGGER, *op. cit.*, pp. 119 et s.

Digitized by Google

toujours au serment et à la remise d'otages que l'on a recours, le plus souvent, pour garantir l'exécution des traités : ce qui se conçoit à une époque de civilisation peu avancée et pour une société qui reposait sur le respect de la religion.

La plupart des traités de paix ou d'alliance (1) entre États chrétiens sont garantis par le *serment* (2), ou par d'autres procédés empruntés à la religion : communion des signataires, excommunication majeure (3), baiser de la Croix.

Mais comme ces garanties n'ont de valeur que par la conscience de celui qui les consent (4), les contractants y ajoutent souvent des sûretés plus réelles.

C'est d'abord la *remise d'otages* que nous avons déjà rencontrée chez les peuples de l'Antiquité. Pour ne citer que quelques exemples connus, nous rappellerons que Richard Cœur de Lion, roi d'Angleterre, fait prisonnier à son retour de la Croisade par l'empereur Henri VI, dut livrer à celui-ci un certain nombre d'otages pour garantir le paiement de l'énorme rançon qu'il avait dû consentir en

(1) V. ces traités dans Du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens*, Amsterdam, 1729, t. I à III.

(2) Un des *serments* les plus fameux est celui *de Strasbourg en 841*, par lequel Louis le Germanique et Charles le Chauve, pour resserrer leur union contre leur frère Lothaire, se jurèrent alliance devant leurs soldats, l'un en langue tudesque ou allemande, l'autre en langue romane ou française. Ce serment est considéré comme le premier monument de la langue française.

(3) Cette clause de garantie fut interdite aux XIIIe et XIVe siècles par les papes Boniface VIII et Boniface IX. Cependant on vit encore, en 1529, Charles-Quint et François Ier tâcher d'affermir par ce moyen le traité de Cambrai (art. 46).

(4) Le serment solennel fait sur la croix par Louis XI lors du traité de Péronne (14 octobre 1468) ne l'empêcha pas de violer ce traité dès qu'il eût recouvré sa liberté.

Digitized by Google

échange de sa liberté (janvier 1194). — Un siècle plus tard (1295), Gui de Dampierre, comte de Flandre, enfermé au Louvre pour avoir fait alliance avec l'Angleterre, ne recouvra sa liberté qu'en livrant comme otage à Philippe le Bel sa fille Philippine qu'il voulait marier au prince de Galles. — Au traité de Brétigny (24 octobre 1360), Jean le Bon s'engagea à livrer en otage aux Anglais, jusqu'à parfait paiement de sa rançon, des princes du sang et des grands seigneurs de son royaume. Le principal otage, le duc d'Anjou, fils du roi, ayant rompu sa parole et s'étant enfui, Jean le Bon alla prendre la place de son fils. — Quand, le 28 janvier 1495, Charles VIII quitta Rome pour aller conquérir le royaume de Naples, comme il doutait de la fidélité du pape Alexandre VI, il emmena avec lui deux otages, le fils du pape, César Borgia, et un prince Turc, Zizim, frère du sultan Bajazet, qui était entre les mains du Pape (1).

C'est ensuite un mode de garantie propre à l'époque féodale : la *caution des grands vassaux*. On voit parfois des vassaux puissants qui se rendent caution des engagements de leur suzerain en promettant de prendre au besoin les armes contre lui (2). Ces *tiers garants*, désignés sous le nom de « conservateurs de la paix », ont disparu de la pratique avec la féodalité, non sans toutefois laisser de trace sous la forme de la garantie des puissances tierces,

(1) Quelques jours après, d'ailleurs, le premier s'échappa. Quant au second, livré empoisonné, dit-on, il mourut bientôt.

(2) Il en fut ainsi notamment dans les traités de paix d'Arras (1482) entre Louis XI et Maximilien d'Autriche, de Senlis (1493) entre Maximilien et Charles VIII, d'Orléans (1514) entre Louis XII et l'Angleterre.

Digitized by Google

en usage de nos jours, et que l'on trouve déjà dans le traité de Blois (22 septembre 1504).

*
* *

Enfin un *nouveau mode de garantie* apparaît et se développe *au déclin du Moyen Age*, qui, sans être l'occupation militaire pacifique telle qu'on la pratique de nos jours et que nous l'avons définie, présente cependant avec elle une certaine analogie : c'est la *remise d'un territoire en gage* de l'exécution d'une obligation, généralement du paiement d'une dette (1). On vit, en effet, des princes, qui empruntaient de l'argent à d'autres, hypothéquer une ville ou une partie de leur territoire, et même en livrer au prêteur la possession à titre de nantissement. Les Vénitiens, ces banquiers des peuples au Moyen Age, ont souvent profité de pareils contrats. C'est ainsi qu'aux xve et xvie siècles, ils ont prêté, à diverses reprises, des sommes plus ou moins considérables aux empereurs Charles IV, Frédéric III, Maximilien et Charles V, avec *hypothèque sur la Marche Trévisane, sur le Frioul* (2), *sur certaines parties de la Croatie*, sur la ville et le territoire de Vicence. — Le même empereur Frédéric III, pressé et investi dans ses États par suite de la guerre des Hongrois contre les Turcs, emprunta des secours en argent à Charles le Téméraire,

(1) Qu'était-ce d'ailleurs que la remise d'otages, sinon une véritable mise en gage *de personnes?*

(2) Dans cette affaire du Frioul, il arriva même que *le remboursement des sommes prêtées ne fut pas effectué* comme il avait été convenu, et les Vénitiens prétendirent avoir le droit de s'attribuer, en acquit de la créance, la souveraineté des terres qui leur avaient été engagées.

Digitized by Google

duc de Bourgogne, et lui livra en nantissement hypothécaire *l'Alsace* et une partie de la Forêt-Noire (1).

Il ne faut d'ailleurs pas confondre ces nantissements avec l'occupation de garantie, telle du moins que la conçoit le droit des gens moderne. En effet, dans les cas que nous venons de citer, *l'État gagiste* possédait, sur les territoires pris en gage, *l'exercice des droits souverains*, pour le temps que durait l'engagement ; c'était lui qui les administrait et les exploitait. Aussi la remise de gage présentait-elle le grave inconvénient que l'État créancier — comme nous l'avons vu pour les Vénitiens dans l'affaire du Frioul — pouvait être tenté de ne pas rendre les territoires remis en gage. L'occupation, au contraire, tout en garantissant pareillement les intérêts de l'État créancier, expose celui-ci à des tentations moins fortes que la prise de gage et, par suite, offre au débiteur des sécurités plus grandes.

Mais au Moyen Age, la notion de la souveraineté des États était encore trop vague pour que cette distinction apparût nettement. Aussi les *cas d'occupation militaire proprement dite*, en temps de paix, sont-ils *assez rares* à l'époque médiévale. Les quelques occupations que nous y rencontrons n'ont du reste *pas un caractère bien déterminé :* leur réglementation est à peu près nulle, et ce serait faire

(1) V. ORTOLAN, « Le domaine international », *Revue de législation et de jurisprudence*, année 1850, t. II, p. 83. — En septembre 1234, *Saint Louis* avança au comte *Thibaut de Champagne* la somme de 40.000 livres — qui devait être versée à Alix, reine de Chypre, pour prix de sa renonciation à ses droits sur le comté de Champagne —, mais il se fit céder en échange la suzeraineté directe des comtés de Blois, de Chartres et de Sancerre et de la vicomté de Chateaudun. « Des gens disaient, rapporte Joinville, que le roi ne reçut ces fiefs qu'*en gage*, mais ce n'est pas vrai, car je l'interrogeai sur ce point, et il me dit le contraire. »

Digitized by Google

preuve d'un esprit de généralisation téméraire que de voir en elles des occupations de garantie du genre de celles que nous étudierons au XIXe siècle. Pouvait-il d'ailleurs en être autrement, en un temps où le droit public variait de bailliage à bailliage et même de commune à commune, où par suite l'occupant était en contact, non pas avec un État centralisé, non pas même avec des unités administratives secondaires coulées dans un moule uniforme, ainsi qu'il en sera au XIXe siècle, mais avec des entités parfaitement différentes les unes des autres, bref avec de véritables petits États jouissant des prérogatives de la souveraineté ?

Quoi qu'il en soit, l'histoire du Moyen Age nous offre, en dehors des remises de gage que nous venons de rappeler, quelques *exemples d'occupations militaires* à la suite de traités de paix ou d'alliance. Ainsi, aux termes du *traité d'alliance de Gisors* entre Louis VII, roi de France et Henri II Plantagenet, duc de Normandie, roi d'Angleterre (31 août *1158*), Louis VII s'engageait à donner en dot à sa fille, fiancée au fils aîné du roi d'Angleterre, Gisors, Neauphle et le Vexin; et, pour garantir l'exécution de cet engagement, il était stipulé que ces territoires seraient immédiatement *remis aux Templiers* et resteraient sous leur garde jusqu'à ce que les fiancés atteignissent l'âge nubile. L'occupation par les Templiers dura trois ans. En 1161, Henri II ayant fait célébrer le mariage des deux fiancés, les Templiers livrèrent les forteresses dont ils avaient la garde. Pourtant la condition insérée au traité, que les fiancés eussent l'âge nubile, n'était pas remplie, puisque à eux deux ils avaient à peine neuf ans (1).

(1) V. A. LUCHAIRE, dans l'*Histoire de France* publiée sous la direction de M. LAVISSE, t. III, 1re partie, p. 34 et s.

Digitized by Google

Au siècle suivant, par un *traité de paix conclu à Paris* (avril *1229*), Raimond VII, comte de Toulouse, promit d'être fidèle, sa vie durant, au roi et à l'Église et livra à Saint Louis, en garantie de cette promesse, neuf forteresses, dont le Château-Narbonnais de Toulouse (1).

Sous Philippe le Hardi, Blanche d'Artois, régente du royaume de Navarre, attaquée par ses voisins, les rois de Castille et d'Aragon, appela à son secours le roi de France et lui donna, par le *traité d'Orléans* (*mai 1275*), le droit d'*occuper et* d'*administrer la Navarre* jusqu'à la majorité de sa fille Jeanne, héritière du royaume, qui fut fiancée au second fils du roi. La Navarre fut gouvernée comme une sénéchaussée française, jusqu'au jour où elle fut réunie à la couronne par l'accession au trône de Philippe le Bel, mari de Jeanne de Navarre (1285) (2).

Quelques années plus tard, Édouard Ier, roi d'Angleterre et duc de Guyenne, en désaccord avec Philippe le Bel, son suzerain (*1295*), conclut avec celui-ci un traité aux termes duquel le roi de France devait *occuper les places fortes de Guyenne* jusqu'à ce qu'une enquête eût établi les responsabilités dans l'affaire en litige, mais avec promesse formelle de restitution. La Guyenne ne fut rendue par Philippe le Bel que par le traité de Paris du 20 mai 1303 (3).

De même, le *traité d'Athies*, que Philippe le Bel imposa au comte de Flandre quelques années après (juin 1305), stipulait, outre une lourde contribution de guerre et la

(1) Ch.-V. LANGLOIS, *Histoire de France* de LAVISSE, t. III, 2e partie, p. 8.

(2) V. Ch.-V. LANGLOIS, *Le règne de Philippe le Hardi*, 1887.

(3) V. LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale du IVe siècle à nos jours*, t. III, p. 16.

Digitized by Google

démolition des forteresses flamandes, l'occupation provisoire par le roi de France de la partie wallonne de la Flandre. avec Lille, Douai, Orchies, etc... (1). Cette occupation devint définitive à la suite d'un nouveau traité, en juillet 1312.

Citons en dernier lieu, à la fin du Moyen Age, à la veille des guerres d'Italie et de la Renaissance, le *traité de paix de Senlis* conclu le *23 mai 1493* entre Charles VIII et Maximilien d'Autriche (2), par lequel le comté d'Artois et autres dépendances de l'héritage de Bourgogne étaient, rendus à Maximilien. Aux termes des articles 5 à 8, les trois villes et châteaux de Hesdin, Aire et Béthune, dépendant du comté d'Artois et conquis par le roi de France, étaient non pas restitués à Maximilien, mais confiés provisoirement à la garde du maréchal Desquerdes, commis par le roi de France, jusqu'à la majorité de l'archiduc Philippe, fils de Maximilien et de Marie de Bourgogne, qui devait avoir lieu en 1498. A cette époque, l'Archiduc devait rendre hommage au roi de France, son suzerain, pour lesdites villes et châteaux, et celui-ci s'engageait à les lui faire remettre par le maréchal Desquerdes ou son successeur.

L'entretien des troupes françaises d'occupation devait incomber à l'archiduc. Les officiers de justice, finance et autres, qui avaient été installés dans lesdites villes par le roi de France, y devaient être maintenus pendant la durée de l'occupation, à la condition de prendre commission de l'archiduc et de lui prêter serment.

Telles sont les occupations militaires pacifiques, bien peu nombreuses on le voit, que nous fournit l'histoire du

(1) *Id.*, p 22.
(2) *V.* Du Mont, *Corps diplomatique*, t. III, p. 303.

Digitized by Google

Moyen Age. Leur absence de réglementation fait, comme nous l'avons dit, qu'elles *n'ont guère qu'un intérêt historique.*

SECTION III

Les Temps Modernes

La pratique de l'*occupation* militaire en temps de paix, que nous avons vue se développer au déclin du Moyen Age, devient *un peu plus fréquente* à partir du XVIe et surtout du XVIIe siècle. Toutefois, elle est encore très loin d'être d'un usage courant, et les traités qui renferment des clauses d'occupation sont toujours assez peu nombreux.

C'est d'abord qu'à cette époque — comme auparavant —, on n'a recours à l'occupation pacifique que comme procédé de *garantie pour assurer l'exécution des traités*, et non dans les circonstances très diverses où on en use aujourd'hui. Ces siècles n'ont connu ni l'occupation de protectorat, ni l'occupation en vue de rétablir l'ordre dans un pays troublé, ni l'occupation procédé de conquête déguisée.

D'autre part, même dans cette sphère restreinte de la garantie de l'exécution des traités, *l'occupation ne tient pas une place prépondérante.* Les autres garanties, que nous venons de voir usitées au Moyen Age, subsistent en effet à côté d'elle, et par là même restreignent son champ d'application.

C'est ainsi que le *serment* est encore fréquemment employé au XVIe siècle (1) : on confirma par serment les

(1) V. DE MAULDE-LA-CLAVIÈRE, *La diplomatie au temps de Machiavel*, t. III, p. 230.

Digitized by Google

traités de Madrid (1526) et de Cambrai (1529), conclus entre François Ier et l'empereur Charles-Quint, ainsi que la paix de Câteau-Cambrésis en 1559 (art. 24) (1). Plusieurs des grands traités du règne de Louis XIV sont encore garantis par le moyen du serment : par exemple, le traité des Pyrénées intervenu le 7 novembre 1659 entre la France et l'Espagne (2), traité qui, « par sa facture achevée, par sa belle et majestueuse ordonnance, mérite d'être considéré comme le monument le plus harmonieux de la diplomatie du grand siècle » (Vast); pareillement le traité d'Aix-la-Chapelle du 2 mai 1668, qui mit fin à la guerre dite de dévolution (3); de même encore le traité de Nimègue entre la France et l'Espagne, du 17 septembre 1678 (4).

Toutefois, à partir du XVIIe siècle, l'usage du serment, ainsi que des autres garanties empruntées à la religion, *tomba peu à peu en désuétude.* Plusieurs causes contribuèrent à ce discrédit. D'une part, il arriva souvent que les Papes, en leur qualité de représentants de Dieu sur la terre, s'arrogèrent le pouvoir de relever les princes de leurs ser-

(1) V. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 155, note *b*.

(2) Article 124 : « ... Le Roy Très-Chrestien (Louis XIV), le plus tôt que faire se pourra, et en présence de telle personne ou personnes qu'il plaira audit Sgr Roy Catholique (Philippe IV) députer, *jurera solennellement sur la croix*, saints Évangiles, canon de la messe, *et sur son honneur*, d'observer et accomplir pleinement, réellement et de bonne foy, tout le contenu aux articles du présent Traité. Et le semblable sera fait aussy le plus tost qu'il sera possible, par ledit Sgr Roy Catholique, en présence de telle personne ou personnes qu'il plaira audit Sgr Roy Très Chrestien deputer. » (H. Vast, *Les grands traités du règne de Louis XIV*, t. I, p. 166 ; Du Mont, *op. cit.*, t. VI, p. 264).

(3) Article 9 : *Ibid.*, t. II, p. 21.

(4) *Ibid.*, t. II, p. 99.

Digitized by Google

ments (1). D'autre part, et surtout, ce qui amena la disparition de ce mode de garantie, ce fut l'affaiblissement des idées religieuses. Aussi le serment est-il à peu près abandonné depuis le XVIIIe siècle. Le dernier traité garanti par serment est, semble-t il, le traité d'alliance conclu à Soleure, en 1777, entre la France et la Suisse, alliance qui fut jurée par les deux parties dans l'église cathédrale à Soleure (2).

D'autre part, les progrès de la civilisation eurent pour conséquence de faire disparaître le mode de garantie qui consistait dans la remise d'*otages*, procédé de contrainte violente, barbare instrument de représailles, qui faisait peser la responsabilité sur d'autres que les intéressés. Néanmoins cette garantie est encore assez en faveur au XVIe siècle (3). On la trouve même employée dans plusieurs traités du grand siècle, comme le traité des Pyrénées de 1659, que nous avons vu déjà garanti par serment (4), et

(1) C'est ainsi que Ferdinand le Catholique fut délié de son serment par le pape Jules II ; François Ier par Léon X et Clément VII ; Henri II par le légat du pape, Caraffa (V. BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel de Droit international public*, 6e édition, 1912, n° 838). — Pour éviter cet abus, on tenta d'insérer dans quelques traités la clause : « Que le promettant ne tendrait point à obtenir la libération du serment, ni par lui-même, ni par d'autres, et qu'il n'accepterait pas non plus la dispense si elle lui était offerte. »

(2) V. KLUBER, *op. cit.*, § 155, p. 222, note *b*.

(3) C'est ainsi, pour ne rappeler qu'un exemple connu, que François Ier, au traité de Madrid (14 janvier 1526), dut livrer ses deux fils comme otages et garants de l'exécution du traité. Et comme ensuite il n'exécuta pas la clause relative à la remise de la Bourgogne à l'Empereur, Charles-Quint garda les otages. Ils ne furent rendus qu'après le traité de Cambrai (3 août 1529), et moyennant deux millions d'écus d'or.

(4) Ce traité (7 novembre 1659) stipulant que les places et ports de Roses, Capdaguez et fort de la Trinité seraient rendus à l'Espagne

Digitized by Google

le traité de Turin du 29 juin 1696 entre Louis XIV et Victor-Amédée II, duc de Savoie (1).

Le dernier exemple de remise d'otages, entre nations européennes (2), pour garantir l'exécution des stipulations d'un traité, est fourni par la paix d'Aix-la-Chapelle conclue le 18 octobre 1748 entre la France, la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies des Pays-Bas (3).

le 5 mai 1660, il fut convenu dans un des articles secrets (art. 5) que, pour que le roi d'Espagne « ayt plus de seureté de la restitution desdites places », le roi de France lui livrerait « deux otages, telz que l'on en conviendra, pour demeurer dans ses États (où ilz seront bien et honnorablement tenus ainsi qu'il conviendra à leurs qualitez); laquelle restitution de Roses, Capdaguez et fort de la Trinité étant faite et réellement accomplie, lesdits otages seront rendus et mis en liberté de bonne foy et sans délay ». (V. Vast, *op. cit.*, t. I, p. 172).

(1) Ce traité stipule (art. 1, *in fine*) que, pour garantir la remise au duc de Savoie de la place forte de Pignerol, qui devait avoir lieu trois mois après la ratification de la paix, Louis XIV livrera à ce prince, lorsque celui-ci le requerra, « deux Ducs et Pairs pour rester en otage entre les mains de ladite Altesse Royale, qui les traitera selon la dignité de leur rang ». (V. Vast, *op. cit*, t. II, p. 175).

(2) Les Etats civilisés ont *encore recours* à cette pratique dans leurs rapports avec des nations barbares ou des *peuplades sauvages;* pour mieux assurer le respect de la foi jurée, ils se font remettre des membres de la famille du souverain ou des chefs influents. Ainsi la France se fit remettre, comme garantie du traité de paix du 14 février 1861 (art. 6), conclu avec les chefs du Souna (Haute-Cazamance), quatre fils des principaux chefs, à titre d'otages (V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 840).

Entre nations civilisées, des otages sont encore quelquefois livrés *en temps de guerre*, comme garantie de la parole échangée dans des conventions militaires.

(3) Article 9 : « S. M. Britannique s'engage à faire passer auprès du Roy Très Chrétien, aussitôt après l'échange des ratifications du présent traité, deux personnes de rang et de considération, qui y demeureront en otage jusques à ce qu'on y ait appris, d'une façon certaine et authentique, la restitution de l'isle Royale, dite Cap-Breton, et de toutes les conquêtes que les armes ou les sujets de

Digitized by Google

***

La pratique du serment et de la remise d'otages devenant plus rare, il était par là même nécessaire de remplacer par d'autres ces garanties qui tendaient à disparaître. Or ces autres garanties, dont la nécessité se faisait ainsi sentir, elles existaient déjà, du moins depuis le déclin du Moyen-Age, concurremment avec le serment et la remise d'otages. C'étaient les *garanties territoriales*, dont nous avons rencontré quelques exemples sous les noms de remise de gage, d'hypothèque et d'occupation militaire. Comme il était naturel, elles bénéficièrent du déclin de leurs rivales, et *leur rôle*, de secondaire, *devint peu à peu prépondérant*.

Aussi trouvons-nous, aux XVIIe et XVIIIe siècles, d'assez nombreux cas de remise de gage, d'hypothèque et même d'occupation. Certes, comme nous l'avons montré, il ne faut point confondre celle-ci et celles-là. Il n'en est pas moins certain qu'elles constituent des garanties de même nature, et qu'en ce temps là, on ne faisait pas encore nettement la distinction des unes et des autres : elles apparaissaient également sous la forme d'une occupation militaire ; mais celle-ci, suivant les cas, avait une portée différente.

Comme *exemples de remise de gage, ou d'hypothèque* (1), au XVIIe siècle, nous rappellerons qu'Henri de Gonzague, duc

S. M. Britannique pourraient avoir faites, avant ou après la signature des préliminaires, dans les Indes orientales et occidentales » (DE CLERCQ, *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus depuis 1713 par la France avec les puissances étrangères*, t. I, p. 65).

(1) Quelquefois le *gage* était *mobilier*. C'est ainsi que les diamants de la couronne de Pologne furent remis en gage à la Prusse (V. BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit*, n° 839).

Digitized by Google

de Mantoue, ayant dû, après sa défaite par l'empereur Ferdinand II, emprunter à Venise, pour remplir ses engagements, une somme de quatre millions, concéda à celle-ci, comme garantie, une hypothèque sur la ville de *Mantoue*, avec droit de mettre garnison dans cette ville (1). — De même, le *traité de paix de Saint-Germain (29 juin 1679)* entre Louis XIV, allié de la Suède et stipulant pour elle, et Frédéric-Guillaume, électeur de Brandebourg, contient l'intéressante clause suivante relative à la ville de Golnow et ses dépendances, qui appartenaient à la Suède, mais se trouvaient enclavées dans les territoires cédés par ledit traité à l'électeur : « elles luy (à l'électeur) seront laissées en engagement par le Roy et la couronne de Suède, pour le prix et somme de cinquante mille escus, payable à la volonté du Roy de Suède; avec condition expresse que toutes les fois que ledit Roy de Suède luy fera payer (rembourser) ladite somme de cinquante mille escus, ledit Électeur sera tenu et obligé de lui remettre ladite ville de Golnow et ses dépendances : mais que, dans tout le temps que durera ledit engagement, *il en jouira en la mesme manière que de tout ce qui lui est cédé par le présent traité* » (art. 8) (2).

L'histoire du XVIIIe siècle nous fournit également plusieurs cas de remise en nantissement ou de constitution d'hypothèque internationale. C'est ainsi qu'aux traités de Breslau (11 juin 1742) (3) et de Dresde (25 décembre 1745) (4),

(1) V. E. Ortolan, « Le domaine international », *Revue de législation et de jurisprudence*, année 1850, t. II, p. 83.

(2) V. Vast, *op. cit.*, t. II, p. 120.

(3) V. Wenck, *Codex juris gentium recentissimi*, 1796, t. I, p. 734.

(4) *Id.*, t. II, p. 194. — V. aussi L. Léger, *Histoire de l'Autriche-*

Digitized by Google

Frédéric II de Prusse, ayant pris à l'égard de l'impératrice Marie-Thérèse l'engagement de payer pour elle une somme de plus de un million, prêtée par des banquiers anglais à l'empereur Charles VI, lui concéda, comme garantie de cette obligation, une hypothèque sur les duchés de *Silésie* qu'il venait d'acquérir par ces traités. De même, le *pays de Vaud* fut remis par la Savoie aux cantons de Berne et de Fribourg pour garantir les dettes contractées par elle envers ces deux cantons. Berne et Fribourg n'ayant pas été désintéressés, ont gardé le pays de Vaud, devenu depuis un canton Suisse(1). — Enfin on sait que la *Corse*, autrefois possession génoise, est devenue française en 1768, à la suite de la remise qui en fut faite à la France par la République de Gênes, comme gage du paiement des dettes contractées par celle-ci envers la Monarchie.

Il y eut même ici ce fait très curieux que la mainmise de la France sur la Corse *commença en 1756 par une simple occupation militaire conventionnelle*, laissant subsister la souveraineté de Gênes sur l'île, *occupation qui se transforma, au bout de douze années (1768), en une dation en gage opérant*

Hongrie; DE BROGLIE, *La première lutte de Frédéric II et de Marie-Thérèse;* HIMLY, *Formation territoriale des États de l'Europe centrale.*

(1) V. BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 839. — Mentionnons aussi qu'en 1713, *Stettin et la Poméranie suédoise*, qui venaient d'être conquises par la Russie en guerre avec la Suède, furent remises en gage par le tsar Pierre le Grand à la Prusse, à la condition que celle-ci prendrait dans la lutte le parti de la Russie et qu'elle défendrait ces territoires contre les Suédois (V. DE MARTENS, *Recueil des traités*, t. V, n° 187). — De même, au début du XIX° siècle, le duc de Mecklembourg-Schwerin, par le *traité de Malmoë du* 26 *juin* 1803, reçut en garantie de la Suède la principauté de *Wismar* (V. WAULTRIN, *R. D. I. P.*, t. XII (1905), p. 16).

Digitized by Google

transfert de souveraineté, sauf faculté de reprise; et comme cette faculté ne fut jamais exercée, la cession devint définitive. Ainsi l'exemple de la Corse va, mieux que tous les raisonnements, nous faire toucher la différence qui sépare l'occupation militaire pacifique proprement dite de l'ancienne constitution de gage ou d'hypothèque.

***

Vers le milieu du XVIIIe siècle, l'île de Corse se souleva contre la domination génoise. Impuissante à triompher seule de cette rébellion, Gênes s'adressa à la France, et celle-ci fournit à la République des secours de troupes et d'argent (convention du 1er avril 1755). Mais, l'année suivante, éclata la guerre dite guerre de Sept Ans, et la France, craignant de voir la Corse tomber aux mains de l'Angleterre sa rivale, jugea nécessaire de prendre des mesures de sûreté. A cet effet, un nouveau *traité* fut *conclu avec la République de Gênes, le 14 août 1756* (1), pour, disait l'article 5, « conserver l'île de Corse sous la domination de la Sérénissime République. » Aux termes de ce traité, la France devait faire passer en Corse le nombre de troupes qu'elle jugerait nécessaire pour la sûreté et le repos de l'île; elle s'engageait du reste à les rappeler immédiatement après le rétablissement de la paix avec l'Angleterre, à la première réquisition du gouvernement génois. Les troupes françaises devaient *occuper* (2) les forteresses de Saint-Florent, de Calvi et d'Ajaccio, ainsi que les tours et postes détenus par des détachements génois tirés des garni-

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. XV, p. 34; G. F. DE MARTENS, *Recueil général des traités*, 2e série, t. I, p. 265.

(2) « Que les troupes françaises *occuperont* » dit l'article 13.

Digitized by Google

sons de ces trois places. Gênes s'engageait à fournir gratuitement le logement et le casernement de ces troupes, et à fournir contre paiement le chauffage, la paille, l'huile, la chandelle, les bois de lits, etc... Quant aux subsistances et à l'entretien proprement dit, ils restaient à la charge de la France, sous réserve de l'exemption des droits de douane. Inventaire devait être dressé des munitions de guerre et de bouche des places occupées. Enfin, *il était interdit expressément aux autorités militaires françaises de se mêler, en quoi que ce fût, de l'administration* économique, politique, judiciaire, civile et criminelle de l'île, et d'exercer d'autre justice que la justice militaire sur les troupes et sur les sujets français qui seraient à leur suite (art. 10).

Lorsque la guerre avec l'Angleterre prit fin en 1763, la France rappela ses soldats conformément au traité de 1756. Mais Gênes insista auprès du gouvernement français pour qu'il envoyât en Corse un nouveau corps de troupes destiné à contribuer à la pacification de l'île. Une *nouvelle convention* fut signée à Compiègne *le 6 août 1764* (1), aux termes de laquelle les troupes françaises — dont le nombre n'était d'ailleurs pas déterminé — devaient recevoir « *en dépôt* », pour une durée de quatre années, les places de Bastia, Ajaccio, Calvi, l'Algaiela et Saint-Florent, pour les garder et les défendre, et y assurer la police intérieure ; mais elles n'avaient pas à faire la guerre aux habitants insurgés.

L'article 3 spécifiait que, nonobstant cette occupation, *Gênes conservait dans les dites places tous ses droits et l'exercice de sa souveraineté*, sauf au point de vue militaire, et sous la réserve de l'autonomie du corps d'occupation.

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. XV, p. 87.

Digitized by Google

Quant à la juridiction, les autorités françaises auraient seules compétence à l'égard des membres de l'armée, ainsi que pour « les délits des habitants qui regarderaient le militaire et tout autre délit qu'on serait obligé de punir pour la conservation des places » (art. 5 et 6). Enfin, au point de vue de l'entretien des troupes, il était convenu que la France fournirait la solde, le pain et la viande, Gênes le bois, la lumière, le logement et le fourrage.

Malgré l'aide qui lui était ainsi prêtée par la France, Gênes ne put venir à bout de la rebellion des Corses. Aussi, lorsqu'au milieu de 1768 la convention de Compiègne fut sur le point d'arriver à expiration, la République, par un quatrième *traité conclu à Paris le 15 mai 1768* (1), remit à la France l'île de Corse *en gage* (2), *pour une durée indéterminée*, jusqu'au remboursement par elle des dépenses faites pour la défense de l'île. Les troupes françaises devaient occuper toutes les places, forts et ports de Corse, qui seraient désormais « *gouvernés par le roi de France, qui y commandera en souverain.* » La souveraineté de la France sur la Corse, « quoiqu'elle ne pût être envisagée que comme caution », disait le traité, devait être absolue : à la France seule appartiendraient désormais les droits de justice, de police, d'impôt, en un mot toutes les prérogatives de la souveraineté (art. 3 et 14) La seule limitation apportée à celle-ci, c'est que la France ne pourrait disposer de la Corse en faveur d'un tiers qu'avec l'approbation de la république de Gênes. — On voit par là même quelle différence considérable il y avait entre l'occu-

(1) V. DE CLERCQ, t. XV, p. 90; DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, p. 591.

(2) Le traité ne parle que de « gage » et de « caution » et non d' « hypothèque » comme l'écrivent la plupart des auteurs.

Digitized by Google

pation militaire pure et simple stipulée par les traités de 1756 et de 1764, et la remise en gage consentie par le traité de 1768. Celle-ci faisait disparaître, d'une manière absolue, la souveraineté génoise. C'était *une véritable cession de souveraineté, mais avec faculté de reprise*, comme nous en rencontrerons en Chine à la fin du XIXe siècle (1). Cette faculté n'ayant jamais été exercée, la Corse est devenue définitivement possession française (2).

* * *

En dehors même de ces occupations d'un genre spécial, qu'entraînaient la remise en nantissement et la constitution d'hypothèque, on rencontre aussi, à partir du XVIIe siècle, un certain nombre d'*occupations militaires pacifiques proprement dites*.

Déjà au XVIe siècle, l'histoire des conquêtes françaises en Italie sous Charles VIII et Louis XII d'abord, sous François Ier et Henri II ensuite, en offre plusieurs exemples (3), et notamment *l'occupation du Piémont par la France* pendant vingt-trois ans, de 1536 à 1559 (4). Mais, étant donné

(1) V. ci-dessous, chap. VI, section IX.

(2) C'est par un décret de l'Assemblée Nationale du 30 *novembre* 1789 que fut opérée la réunion de la Corse à la France (V. DE CLERCQ, t. XV, p. 137). Gênes protesta d'abord contre ce décret, mais l'Assemblée écarta cette protestation (V. *Moniteur* des 23-24 janvier 1790), et Gênes accepta le fait accompli.

(3) Occupation des places remises à Charles VIII, par la République de Florence et par le pape Alexandre VI (1494-1495); occupation de Ravenne et Cervia, cités pontificales, par Venise de 1503 à 1509; occupation des forteresses du Piémont par Charles VIII, Louis XII et François Ier.

(4) En 1538, la trêve de Nice, conclue pour dix ans entre François Ier et Charles-Quint et ratifiée par le duc de Savoie, souverain

Digitized by Google

l'état de guerre presque continu, interrompu seulement par quelques courtes trêves, ce sont là *plutôt des occupations de guerre* que des occupations pacifiques. D'autre part, les prétentions à la couronne royale de Naples ou à la couronne ducale de Milan, cause déterminante des occupations françaises de cette époque, en dénaturent le caractère.

Au contraire, ce sont bien des *occupations militaires à titre de garantie*, à la suite de traités de paix ou d'alliance, que nous trouvons aux XVIIe et XVIIIe siècles (1). — Parfois, l'occupation est exercée par un tiers mandataire (2). C'est ainsi que *le traité de Madrid du 25 avril 1621*, entre l'Espagne et la France, décida la remise provisoire des forts de *la Valteline entre les mains du Pape*, arbitre entre la France et l'Espagne dans le différend relatif à la possession de cette haute vallée alpestre de la Valteline, voie de communication naturelle entre les possessions espagnoles de l'Italie du Nord et les domaines des Habsbourg (3). Les

du Piémont, changea cette occupation en annexion véritable. Cette trêve — véritable traité de paix provisoire — fut d'ailleurs rompue bien avant l'expiration des dix ans.

(1) Une occupation d'une espèce particulière et qui mérite d'être signalée, c'est *celle de la Catalogne par les armées françaises de* 1640 *à* 1652. C'est sans doute une occupation de guerre, puisque la France était alors en guerre avec l'Espagne ; mais elle est d'une nature spéciale, à raison de ce fait que la Catalogne, irritée contre la politique du duc d'Olivarès, s'était soulevée, et avait proclamé le roi de France comte de Barcelone et la Catalogne incorporée à la monarchie française, incorporation consacrée par le traité de Péronne en 1641 (V. LAMEIRE, *Les occupations militaires en Espagne pendant les guerres de l'ancien droit*, p. 5).

(2) Nous avons déjà vu, au XIIe siècle, les Templiers occuper Gisors et le Vexin en qualité de mandataires des rois d'Angleterre et de France, de 1156 à 1161 (V. p. 36).

(3) V. DE FLASSAN, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, 1811, t. I, p. 197.

Digitized by Google

papes Grégoire XV et Urbain VIII y mirent garnison, et leur occupation dura quatre ans. En 1625, Richelieu, arrivé au pouvoir, n'accepta pas l'arrangement peu rassurant de Madrid, et fit occuper par le marquis de Cœuvres les places que tenaient les troupes pontificales.

De même, au cours de la guerre dite de la ligue d'Augsbourg, Louis XIV offrit à Victor-Amédée, duc de Savoie, pour le détacher de la coalition, de le remettre en possession immédiate de tous ceux de ses États qu'il avait perdus (janvier-février 1692), à l'exception de Nice, Villefranche, Montmélian, Suze et Casal, qui « *seraient occupées à titre de dépôt par des troupes suisses et vénitiennes* (c'est-à-dire de puissances neutres) jusqu'à la paix générale (1). » Mais Victor-Amédée refusa et cette occupation n'eut pas lieu.

L'occupation militaire par un tiers mandataire est d'ailleurs, on le conçoit, tout à fait exceptionnelle.

Le plus souvent, l'occupation est exercée par l'intéressé principal. Tel fut le cas notamment des *occupations par la France de la Lorraine* (1632-1697), *des places du Brandebourg* (1673-1679) *et du Piémont* (1696-1697). Ce qu'elles présentent de particulier, c'est leur objet : elles ont moins pour but d'assurer l'exécution d'une clause déterminée du traité de paix que de garantir le maintien de cette paix elle-même pendant un certain temps. L'occupant, en se réservant le droit d'occuper certains points du territoire de l'adversaire, veut *s'assurer la neutralité de l'État occupé jusqu'à la paix générale;* ce qui s'explique par l'état de guerre générale dans lequel se trouvait alors l'Europe. Nous retrouverons, avec une situation analogue, des

(1) V. Vast, *op. cit.*, t. II, p. 156.

Digitized by Google

occupations identiques pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire (1).

Disons un mot de ces diverses occupations.

A la suite de l'appui que le duc de Lorraine avait donné à la révolte de Gaston d'Orléans et du maréchal de Montmorency, une armée française envahit le duché et contraignit Charles IV à signer le *traité de Liverdun* (*juin 1632*), par lequel il s'engageait à céder au roi de France le comté de Clermont, à lui prêter hommage pour le duché de Bar, et à lui remettre pour quatre ans, en gage de sa fidélité, les places de Stenay et Jametz (2). Cette stipulation de garantie n'était pas superflue, puisque le duc refusa l'hommage, et la Lorraine resta occupée par les troupes françaises. — Un nouveau *traité, signé à Paris le 29 mars 1641* (3), qui reproduisait en les aggravant les principales stipulations du traité de Liverdun, contenait lui aussi une clause d'occupation : le duc devait remettre à la France, à « titre de dépôt », Nancy jusqu'à la paix générale. Comme le précédent, ce traité ne fut pas exécuté, et les armées françaises occu-

(1) On ne serait pas surpris de trouver aussi une clause d'occupation *dans le contrat de mariage de Louis XIV avec l'infante Marie-Thérèse* (7 novembre 1659), pour garantir le paiement de la dot de 500.000 écus d'or (environ 6 millions de francs), que le roi Philippe IV s'engageait à verser à son gendre dans un délai de dix-huit mois (V. Vast, *op. cit.*, t. I, p. 177). Une telle garantie se serait d'autant mieux comprise, que le paiement de cette somme était manifestement au-dessus des forces de l'Espagne, vu son extrême détresse. Mais Mazarin avait des vues plus hautes : il fit déclarer que les renonciations de l'infante à la couronne d'Espagne seraient subordonnées au paiement intégral de la dot dans les délais fixés, ce qui ouvrait la porte pour l'avenir à toutes les réclamations.

(2) V. Du Mont, *op. cit.*, t. VI, 1re partie, p. 39.

(3) *Ibid.*, p. 211. — V. Pfister, *Histoire de Nancy ; — La Lorraine de 1641 à 1671* (Bibliothèque Nationale, LK2 5202.

Digitized by Google

pèrent militairement la Lorraine jusqu'au traité de Ryswick (20 septembre 1697), sauf une interruption de 1661 à à 1670. Mais ce fut une occupation de guerre et non une occupation pacifique, puisque, malgré les traités signés, les hostilités continuèrent entre le duc et la France.

Il en fut de même de l'*occupation de l'électorat de Brandebourg par les troupes françaises*, de 1673 à 1679. Sans doute la *paix* avait été *conclue le 6 juin 1673, à Vossem*, entre l'électeur Frédéric-Guillaume et Louis XIV, paix aux termes de laquelle la place de Wesel devait rester occupée par nos troupes jusqu'à la paix générale (1). Mais ce traité ayant été violé aussitôt que signé, l'occupation de guerre avait continué jusqu'au rétablissement définitif de la paix par le *traité de Saint-Germain* (29 juin *1679*). C'est seulement alors qu'il y eut occupation pacifique, l'article 13 de ce traité réservant à la France, « jusques à l'entière exécution du présent traité avec le Roy de Suède (2), » le droit : 1° d'occuper militairement les places de Wesel et Lipstat; 2° de laisser dans l'électorat un corps de cavalerie de 1.000 hommes. Ces cavaliers, ainsi que les garnisons des places occupées, devaient être logés et entretenus par les habitants (3).

Pareillement, les châteaux de Montmélian et de Suze et la citadelle de Pignerol en *Piémont* furent occupés par les troupes françaises, en exécution du *traité de Turin (29 juin 1696)*, aux termes duquel la France devait rester « nantie jusqu'à la fin de la guerre (contre la coali-

(1) V. Vast, *op. cit.*, t. II, p. 30.

(2) A Saint-Germain, en effet, comme nous l'avons vu, Louis XIV traita à la fois pour la France et pour son alliée la Suède (V. p. 44).

(3) V. Vast, *op. cit.*, t. II, p. 120; Waddington, *Histoire de Prusse des origines à la mort du grand Électeur* (1688).

Digitized by Google

tion) » desdits châteaux et citadelles (1). On sait que la paix générale fut conclue à Ryswick le 20 septembre 1697 (2).

Une occupation tout à fait extraordinaire, c'est *celle de la ville de Vich en Catalogne, par les troupes françaises, en 1697*. La paix entre la France et l'Espagne avait été signée à Ryswick le 20 septembre 1697 (3), et c'est le 3 octobre seulement que la ville de Vich fut prise. Or, elle ne fut évacuée que le 22 novembre (4). Cette occupation peut difficilement être considérée comme un fait de guerre, puisqu'elle est postérieure à la paix, et on ne saurait, d'autre part, la tenir pour une occupation conventionnelle, puisqu'elle n'était prévue par aucune convention et qu'elle était même tout à fait contraire à l'article 2 du traité de paix. Il y a eu là une situation peu banale et qui méritait d'être signalée.

Il est à remarquer que, s'il est arrivé assez fréquemment,

(1) Cette clause d'occupation ne se trouve pas dans le traité proprement dit, mais dans un accord secret du même jour. Elle constituait pour les armées françaises, dans le cas où la guerre continuerait en Italie, un énorme avantage stratégique. C'est pourquoi, sans doute, le duc de Savoie craignait qu'elle n'irritât ses anciens alliés et n'exposât son duché à des représailles de leur part. D'où sa dissimulation dans un traité secret. Nous avons vu (p. 42, note 1) que le traité public, au contraire, stipulait la restitution de Pignerol trois mois après la ratification de la paix, et que même cette restitution était garantie par la remise de deux otages.

(2) Nous avons vu (p. 51) qu'au cours des hostilités le duc avait rejeté les propositions de Louis XIV qui offrait de faire occuper ces forteresses et quelques autres par une Puissance tierce. — Sur la paix de Ryswick, V. Rousset, *Actes et mémoires des négociations de la paix de Ryswick*, 1699.

(3) L'article 4 stipulait expressément la remise à l'Espagne des places et villes occupées par les armées françaises pendant la guerre (V. Du Mont, *op. cit.*, t. VII, p. 381).

(4) V. Lameire, *Les occupations militaires en Espagne*, p. 595.

Digitized by Google

qu'à la suite de traités de paix, les armées françaises victorieuses aient occupé des places et villes étrangères, par contre, avant le XIXe siècle, le territoire français ne connut pas l'occupation étrangère en temps de paix. Au cours de la guerre de la succession d'Espagne, les Hollandais, grisés par les succès de la coalition, avaient bien réclamé, lors des *conférences de la Haye* (6-28 mai *1709*), où fut débattue la question d'une suspension d'armes de deux mois, l'*occupation provisoire jusqu'à la paix de trois places françaises comme gage de la bonne foi de Louis XIV* (1). Mais ces conférences n'aboutirent pas. Elles furent reprises l'année suivante (mars-avril *1710*) à Gertruydenberg, où il fut encore question de l'occupation temporaire de Toulon, Perpignan, Bayonne et Brest (2). Les exigences des adversaires du grand roi firent de nouveau échouer ces pourparlers de paix, et la victoire de Denain contraignit les alliés à renoncer à leurs prétentions. Le *traité d'Utrecht* 11 avril *1713*) ne prévoit l'occupation d'aucune partie du territoire français (3).

Par contre, il stipule l'*occupation provisoire par la Hollande de certaines places espagnoles des Pays-Bas*. Les Hollandais redoutaient l'ambition de Louis XIV qui, à plusieurs reprises depuis 1701, avait cherché à se faire céder le Luxembourg et une partie des Pays-Bas espagnols. C'est pourquoi ils demandèrent comme garantie, et obtinrent, d'occuper militairement, « immédiatement après la paix », les places de Namur, Charleroy et Luxembourg, dont d'ail-

(1) Ils demandaient aussi l'occupation de trois places espagnoles, l'Espagne étant alors l'alliée de la France.

(2) V. VAST, *op. cit.*, t. III, p. 36.

(3) V. Ch. GIRAUD, *Le traité d'Utrecht ;* ROUSSET, *Actes et mémoires concernant la paix d'Utrecht*, 1712-1713.

Digitized by Google

leurs la souveraineté continuerait d'appartenir à l'Espagne (art. 9 et 10). Les villes occupées devaient contribuer à l'entretien des troupes d'occupation, et un règlement devait préciser comment ces troupes seraient logées, traitées, et exerceraient leur religion (protestantisme) (1).

Citons enfin l'*occupation française en Espagne pour affermir le pouvoir du petit-fils de Louis XIV, Philippe V*, contre le prétendant Charles III. En fait, elle eut plutôt les caractères d'une occupation de guerre ; mais, en droit, il faut la considérer comme une occupation conventionnelle, à raison de l'alliance qui unissait l'occupant au souverain légal du pays occupé. L'occupation française de la péninsule prit fin d'ailleurs avec la guerre (en 1713), et il n'y eut plus auprès de Philippe V, comme troupes françaises, que des isolés au service de l'Espagne. — Toutefois, après la paix d'Utrecht, les soldats de Louis XIV revinrent encore en Espagne, pour dompter en Catalogne les derniers partisans de l'archiduce-mpereur (2). Mais cette nouvelle expédition fut effectuée au service de Philippe V aussi bien qu'à celui de Louis XIV, et on ne saurait par suite l'envisager comme une véritable occupation étrangère.

Comme on le voit, les guerres de Louis XIV ont donné lieu à un certain nombre d'occupations militaires en dehors du temps de guerre. Au contraire, l'histoire des trois quarts de siècle, qui vont de la paix d'Utrecht aux guerres de la Révolution, ne nous en fournit aucun exemple, à l'exception de l'*occupation de la Corse* par les troupes françaises de

(1) Sur cette occupation, voir HUBERT, *Les garnisons de la Barrière dans les Pays-Bas autrichiens* (1715-1782), 1902 ; DOLLOT, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la Barrière* (1609-1830), 1902.

(2) V. LAMEIRE, *Les occupations militaires en Espagne pendant les guerres de l'ancien droit*, p. 4.

Digitized by Google

1756 à 1768 (1). Pourtant, ce ne sont ni les traités de paix, ni les alliances, qui ont manqué durant cette période qui connut les guerres de la succession d'Autriche et de Sept Ans, les guerres de Pologne et d'Amérique, sans parler des luttes de l'empire des tsars tant au nord contre la Suède, qu'au midi contre les Turcs (2). — Mais, d'une part, l'ère des coalitions étant close, ce qui était l'objet de la plupart des occupations du siècle précédent, à savoir la garantie de la neutralité de l'État occupé jusqu'à la paix générale, n'existe plus ; et d'autre part, comme les traités d'alors ne contiennent en général que des clauses dont l'exécution ne saurait être différée, notamment comme ils ne stipulent point d'indemnités de guerre à paiements échelonnés, l'utilité d'une garantie ne se faisait pas sentir. Enfin, nous avons vu que, dans quelques traités où une clause de garantie avait paru nécessaire, on avait eu recours à un nantissement ou une constitution d'hypothèque (3).

*
* *

Au XVIIIe siècle, d'ailleurs, à défaut d'occupations mili-

(1) V. ci-dessus, p. 46 et s. — L'occupation de la Belgique, après Fontenoy, par les armées françaises est une occupation de guerre, et ce sont seulement des occupations de cette nature que nous révèle l'étude de la guerre de Sept Ans (V. WADDINGTON, *Histoire diplomatique et militaire de la guerre de Sept Ans;* FRÉDÉRIC II, *Histoire de la guerre de Sept Ans ;* DE FLASSAN, *op. cit.*, t. VI ; et les ouvrages cités p. 44, note 4.

(2) V. RAUMER, *Le démembrement de la Pologne*, 1878 ; SOREL, *La question d'Orient au XVIIIe siècle*, 1889 ; F. DE MARTENS, *Recueil des traités conclus par la Russie;* BRANCROFT, *Action commune de la France et de l'Amérique pour l'indépendance des États-Unis*, 1876 ; DONIOL, *Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis d'Amérique*, 1886-92.

(3) V. ci-dessus, p. 44.

Digitized by Google

taires pacifiques proprement dites, on rencontre assez fréquemment une situation qui, au point de vue de ses effets juridiques, présente avec l'occupation une assez grande ressemblance : nous voulons parler *du passage, dans un pays, des troupes d'un souverain étranger, allié ou ami, sorte d'occupation militaire de très courte durée.*

A cette époque, en effet, la Prusse était formée de deux et même trois groupes de pays, séparés les uns des autres par des territoires étrangers (1); à raison de ce fait, son souverain dut souvent emprunter ces territoires pour le passage de ses troupes : il intervenait à cet effet, entre la Prusse et l'État traversé, une *convention pour régler les conditions du passage* et la situation des troupes en territoire étranger.

Cette situation, du reste, n'est point spéciale à la Prusse et au XVIIIe siècle. On trouvait déjà, en effet, des servitudes de passage de troupes dans plusieurs traités du XVIIe siècle : c'est ainsi qu'au traité des Pyrénées (1659), le duc de Lorraine s'engagea à livrer passage dans ses États aux troupes que le roi de France voudrait envoyer en Alsace (art. 69), et pareillement le duc de Neubourg devait accorder au roi d'Espagne, quand il en aurait besoin, le passage de ses troupes par l'Etat de Juliers (art. 88); de même, au traité de Saint-Germain (1679), l'Electeur de Brandebourg promit de donner passage aux troupes françaises sur son territoire (art. 8).

Depuis, des droits de passage à travers un territoire étranger ont été également prévus par l'article 16 du *traité de Tilsitt* (1807); par les articles 6, 23 et 32 du *Recès de Francfort de 1819* (2); par l'article 5 du *traité russo-autrichien*

(1) V. WADDINGTON, *op. cit.*, t. I, p. 1.
(2) V. DE MARTENS et CUSSY, *Recueil manuel*, t. III, p. 432 et 1.

Digitized by Google

de 1833, conclu à l'occasion de la révolution polonaise (1); par la *convention*, qui a subsisté jusqu'en 1867, *entre le Grand Duché de Bade et la Suisse*, aux termes de laquelle la circulation des troupes badoises, à travers la Ville de Bâle et le canton de Schaffouse, sur les chemins de fer de Constance, était autorisée (2). Enfin, il semble que, lors de la grande insurrection de l'Inde, en 1857, le gouvernement français offrit à l'Angleterre de laisser traverser la France aux troupes britanniques envoyées pour réprimer la rébellion (3).

Cette occupation éphémère, qu'est le passage de troupes en territoire étranger, n'est plus susceptible de se présenter souvent de nos jours. Rappelons pourtant qu'en 1908, la Russie autorisa le passage sur son territoire d'un détachement allemand à destination de la Chine (4).

*
* *

Les *occupations militaires en dehors du cas de guerre* ont été, on le voit, *assez rares dans l'ancien droit* (5). L'une des

(1) V. G. F. DE MARTENS, *Recueil général des traités*, t. IV, 1re partie, p. 457.

(2) V. PIÉDELIÈVRE, *op. cit.*, t. I, n° 449, p. 389.

(3) PASQUALE FIORE cite également, comme exemple de passage de troupes étrangères avec le consentement du souverain territorial, un passage de troupes anglaises, à destination du Canada, à travers les États-Unis en 1862 (V. *Nouveau droit international public*, trad. Antoine, 1885-86, 3 vol., t. I, p. 468, note 2.

(4) V. *R. D. I. P.*, t. XV (1908), p. 537.

(5) Nous n'avons fait d'ailleurs que les indiquer. Il y aurait encore à faire ici ce que M. Lameire a si courageusement entrepris pour les occupations de guerre; travail long et difficile sans doute, mais qui permettrait, croyons-nous, d'apporter une contribution précieuse à l'étude du droit international ancien.

Digitized by Google

causes en fut, d'après nous, la *composition et l'organisation des armées d'alors*. L'armée féodale, en effet, réunion de vassaux convoqués pour un temps relativement court, n'aurait pu fournir un service de ce genre. Et quant aux armées de mercenaires qui la remplacèrent, elles n'étaient pas assez dans la main de celui qui les employait pour qu'il les utilisât en dehors du cas d'absolue nécessité ; elles coûtaient d'ailleurs fort cher ; de plus, leurs habitudes de rapines et de pillages auraient exposé l'occupant à des difficultés sans nombre.

Ajoutons — et ceci du moins pour la période antérieure au XVIe siècle —, qu'à une époque où les nationalités n'étaient pas encore différenciées, où l'état politique disparaissait derrière l'état social, où par suite *la conscience nationale n'était pas encore éveillée*, il eût été à craindre que le territoire occupé ne se laissât assimiler par l'occupant et que l'occupation ne devînt le prélude d'une annexion.

Enfin, la rareté des occupations militaires pacifiques s'explique, dans une certaine mesure, par l'*état des mœurs et des croyances*, sous l'influence desquelles d'autres garanties étaient plus couramment usitées pour assurer l'observation des conventions internationales. Le rôle effacé de l'occupation de garantie dans les temps anciens ne se comprendrait pas, si l'on ignorait l'existence d'autres garanties de l'exécution des traités, et l'importance qu'elles avaient alors. C'est pourquoi nous avons cru nécessaire de parler de ces garanties dans cette étude de l'occupation pacifique.

Mais, *depuis la fin du XVIIIe siècle, l'occupation* militaire en temps de paix *est devenue*, on va le voir, *d'une pratique bien plus fréquente*. C'est que, d'abord, elle est désormais

Digitized by Google

à peu près le seul mode de garantie des traités employé par les nations civilisées (1), par suite de la disparition des autres sûretés usitées autrefois. Déjà, en effet, nous avons vu que les garanties anciennes du serment et de la remise d'otages étaient tombées en désuétude, et avaient fait place aux garanties territoriales : nantissement, hypothèque, occupation militaire pacifique. De plus, la notion de la souveraineté de l'État se précisant, on ne tarda pas à s'apercevoir que les deux premières présentaient un inconvénient qui les fit abandonner : c'est que, à la différence de l'occupation militaire proprement dite, elles avaient pour effet de soustraire le territoire remis en gage, ou grevé d'hypothèque, à la souveraineté de l'État auquel il appartenait. D'où, pour cet État, le double danger que ce territoire subît trop profondément l'influence des mœurs et des lois étrangères, et surtout que l'État créancier fût tenté de ne pas restituer un territoire dont il aurait joui comme s'il lui avait appartenu. Aussi l'hypothèque et le nantissement ont-ils eux aussi disparu, pour être remplacés par l'occupation militaire pacifique, qui constitue une garantie aussi sûre tout en offrant à l'État occupé des sécurités plus grandes.

De plus, l'insertion dans les traités de clauses financières, et notamment de stipulations d'indemnités de guerre, très rare avant le XIXe siècle, est devenue d'un usage courant. Or ce sont précisément ces clauses, dont l'exécution n'est généralement pas immédiate, qui nécessitent l'usage de garanties.

(1) Le droit des gens moderne ne connaît, en dehors de l'occupation, que la garantie d'une puissance tierce ou encore, en cas d'obligations pécuniaires, l'affectation de certains revenus au paiement exclusif de celles-ci.

Digitized by Google

Enfin, les mêmes raisons qui avaient déterminé le développement de l'occupation pacifique comme mode de garantie des traités, à savoir, tout à la fois son efficacité et le peu de dangers qu'elle présente — en apparence du moins — pour l'Etat occupé, ont eu également pour effet d'amener *les États modernes à y recourir dans des circonstances nombreuses et variées*, qui n'ont plus rien de commun avec la garantie des traités.

C'est ce que va nous montrer, dans les chapitres suivants, l'étude des occupations militaires en temps de paix depuis la fin du XVIIIe siècle jusqu'à nos jours.

Digitized by Google

CHAPITRE II

LES OCCUPATIONS MILITAIRES PACIFIQUES SOUS LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE

Considérations générales. — Raisons du grand nombre d'occupations militaires qu'on rencontre à cette époque. — Buts divers des occupations de la période révolutionnaire. — Principaux événements et traités qui leur ont donné naissance.

SECTION I : Occupation française de la rive gauche du Rhin (1795-1801). — Ses raisons. — Son caractère spécial : pouvoir souverain de l'occupant. — Absence de réglementation. — Rapprochement avec l'occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche, et avec celle de l'Alsace pendant la guerre de 1870-1871.

SECTION II : L'Occupation française en Hollande (1795-1810). — Son but. — Sa réglementation par la Convention du 27 juillet 1795. — C'est l'occupation-type de l'époque. — Sa double caractéristique : prolongations réitérées, et immixtion progressive dans les affaires intérieures du pays. — Elle aboutit, en 1810, à la réunion de la Hollande à l'Empire français. — Résultats de cette occupation pour la Hollande.

SECTION III : Les occupations françaises en Italie, de 1796 à 1814 :

§ 1er. — Occupation du Piémont. — But et réglementation : analogie avec l'occupation de guerre. — Omnipotence française à partir de 1799, le roi ayant cédé ses droits à la France. — Réorganisation du pays ; son annexion en 1802.

§ 2. — Occupation de la République de Gênes. — Mesure de protection et de défense. — Modalités exceptionnelles. — République vassale : tutelle, puis absorption.

§ 3. — Occupation des Etats Pontificaux. — Trois occupations successives. — Occupation de garantie, en 1797. — Occupation de protection et de défense en 1798. — Occupation à titre de mesure coercitive, en 1806. — Annexion en 1809.

Digitized by Google

§ 4. — Occupation de la République de Venise. — Son but et sa durée. — Dualisme de cette occupation. — Fin de la République de Venise (octobre 1797).

§ 5. — Occupation de la République Cisalpine. — Son caractère protecteur. — Sa réglementation. — Annexion déguisée à partir de 1802. — Napoléon, roi d'Italie (1805). — Bienfaits de cette occupation.

§ 6. — Occupation du royaume de Naples. — Première occupation en 1799 : alliance avec la République Parthénopéenne. — Seconde occupation, en 1801 ; son but : lutte contre l'Angleterre, — Evacuation, 1802, et l'occupation en 1803. — Troisième occupation, en 1806 : déchéance des Bourbons; Naples royaume inféodé. — Quasi-annexion.

SECTION IV : Occupation de la Suisse. — La République helvétique ; son alliance avec la France (1798) : occupation de protection. — Évacuation en 1802. — Napoléon, médiateur de la Confédération helvétique. — Servitude de passage des troupes, plutôt qu'occupation proprement dite. — Occupation du Valais.

SECTION V : L'écrasement de la Prusse et son occupation par Napoléon (1807-1813). — Les occupations militaires sous l'Empire en dehors des occupations de guerre. — L'occupation de la Prusse : son importance. — Iéna et la campagne de 1806. — Le Traité de paix (9 et 12 juillet 1807) ; son article 4 : l'évacuation des États prussiens subordonnée au paiement d'une indemité à déterminer. — Occupation pacifique, mais très voisine encore de l'état de guerre : indétermination complète ; omnipotence des Agents français. — La convention d'évacuation du 8 septembre 1808 : l'occupation réduite aux trois places de l'Oder. — Son but : garantir le paiement de l'indemnité de guerre. — Sa réglementation. — L'alliance franco-prussienne (24 février 1812) : occupation d'autres territoires prussiens pour faciliter les opérations militaires des alliés. — Rupture en mars 1813 : occupation de guerre. — Caractère de l'occupation française en Prusse : ses diverses phases. — Ses conséquences pour la Prusse et pour la France.

CONCLUSION. — Classification des occupations de la période révolutionnaire. — Leur trait dominant : caractère protecteur. — La lutte pour les limites et ses conséquences. — A ces occupations est due l'Europe nouvelle.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Jamais époque ne fut plus fertile en occupations militaires que celle dont nous abordons l'étude. De ce fait, il y a plusieurs raisons.

Digitized by Google

Tout d'abord, ce fut une *époque de guerres continuelles*. Pendant un quart de siècle, tous les Etats de l'Europe furent aux prises : guerre sur le Rhin et sur le Danube, à Moscou comme à Saragosse, en Italie comme en Prusse, voire même en Egypte et en Syrie, guerre sur terre et sur mer. Aussi les diplomates ne chômèrent pas plus que les généraux, et le XVIIIe siècle à son déclin comme le XIXe au début de sa carrière virent la conclusion de *nombreux traités* de paix ou d'alliance. Et comme, d'ailleurs, en ces temps de coalitions, les traités de paix n'intervenaient qu'entre quelques-uns des belligérants, les hostilités se poursuivant entre les autres, le vainqueur cherchait, généralement dans l'occupation temporaire de tout ou partie du territoire du vaincu, une sauvegarde contre une trahison éventuelle. C'est une situation et un état d'esprit que nous avons déjà rencontrés pendant les guerres de Louis XIV. — D'où un certain nombre d'occupations militaires pacifiques.

D'autre part, pendant ces vingt-cinq années, la victoire fut presque constamment fidèle au même drapeau, celui de la France révolutionnaire contre laquelle vinrent longtemps se briser les forces coalisées de l'Europe monarchique. Or, la Révolution de France, non seulement avait produit dans toute l'Europe une impression d'autant plus profonde que l'influence intellectuelle et morale exercée hors de ses frontières par la France du XVIIIe siècle avait été très grande (1), mais encore avait été accueillie avec la plus vive sympathie par les peuples dont elle proclamait

(1) V. notamment la belle page de MICHELET sur Kant, rocher immuable jusque-là, qui s'ébranle comme attiré par la Révolution, et celle de SÉGUR sur le retentissement à l'étranger de la prise de la Bastille.

Digitized by Google

les droits souverains. Aussi quand les hostilités furent engagées par les rois contre la Révolution, la guerre apparut d'abord comme la lutte de la liberté contre l'absolutisme ; et, dans plus d'un pays, surtout près de nos frontières, les peuples se soulevèrent contre leurs gouvernements et proclamèrent eux aussi la République. Mais ces *Républiques sœurs* ne pouvaient se maintenir qu'avec l'appui de la France. Aussi s'empressèrent-elles de signer avec elle des traités d'alliance qui, en donnant à la grande République le droit d'occuper leurs territoires, faisaient de celle-ci leur protectrice obligatoire. D'où toute une série d'occupations militaires en temps de paix ayant pour but de *consolider ces nouvelles Républiques et de les défendre*, en même temps que de les retenir dans l'alliance française.

Une autre raison encore contribua à faire insérer dans les traités d'alors des clauses d'occupation. Les victoires de la France avaient permis à celle-ci d'atteindre enfin « ses frontières naturelles ». Mais, les puissances rivales voyaient d'un œil jaloux et hostile cet agrandissement du territoire français, et il était à prévoir qu'elles mettraient tout en œuvre pour faire rentrer la France dans ses anciennes limites. Les gouvernements français, de 1795 à 1815, virent dans l'occupation des pays limitrophes un *moyen de protéger ces nouvelles conquêtes, en établissant ainsi entre le sol français et les grands Etats rivaux des sortes de glacis.*

Enfin, il ne faut pas oublier que les Conventionnels avaient tous lu Montesquieu et qu'ils s'efforcèrent de mettre en pratique le système politique des Romains : épuisement du vaincu par la levée de fortes contributions de guerre, alliance forcée, création d'Etats vassaux et ributaires. Et *pour garantir le paiement des indemnités de guerre*, pour contraindre les vassaux à l'obéissance, *pour*

Digitized by Google

faire respecter des alliances imposées par la force, pour préparer de futures conquêtes, ils eurent recours aux occupations militaires.

Bonaparte, consul ou empereur, n'ayant fait, comme l'a montré magistralement Albert Sorel (1), que continuer et développer la politique extérieure de la Convention, *les occupations militaires que l'on rencontre sous l'Empire* ne sont que la suite, le prolongement, l'aboutissement ou la conséquence des occupations prévues par les traités de la Convention et du Directoire. Elles s'expliquent donc par les *mêmes causes* et présentent les *mêmes caractères*.

***

Ceci dit, rappelons très brièvement les *principaux événements et les traités* qui ont donné naissance à ces occupations.

On sait que les hostilités entre la France révolutionnaire et l'Europe monarchique commencèrent en 1792 contre la Prusse et l'Autriche, auxquelles vinrent se joindre l'année suivante d'abord l'Angleterre (1er février 1793), puis la Hollande, les Etats italiens sauf Venise, enfin l'Espagne, le Saint-Empire, la Russie. Ce fut la *première coalition* contre la France. Les victoires de la Convention en détachèrent la Prusse d'abord, la Hollande, puis l'Espagne. La première, par le traité de Bâle, du 5 avril 1795, nous donna notamment le droit d'*occuper la rive gauche du Rhin*. Quant à la Hollande, devenue la *République batave*, elle traita quelques mois après, à La Haye, le 16 mai 1795 : la France reconnut son indépendance, en

(1) V. SOREL, *L'Europe et la Révolution française*, 8 vol., 1885-1904.

Digitized by Google

échange de son alliance, d'une indemnité de 200 millions, de la cession des districts des bouches de l'Escaut, et du droit d'occuper militairement la nouvelle République. Enfin, l'Espagne envahie se décida à son tour à la paix, le 17 juillet 1795.

La coalition était entamée, mais non écrasée. Il fallut continuer la guerre contre l'Autriche qui se refusait à renoncer à la rive gauche du Rhin, les Etats italiens, et l'Angleterre qui ne voulait laisser à la France ni la Hollande, ni Anvers. Les prodigieuses victoires de Bonaparte en Italie (1796-1797) amenèrent d'abord le roi de Sardaigne à se retirer de la lutte : par le traité de Paris, (15 mai 1796), il céda Nice et la Savoie, paya une forte indemnité et laissa les troupes françaises *occuper les forteresses du Piémont*. — Puis ce fut la République de *Gênes* qui signa avec la France, le 9 octobre 1796, un traité d'alliance aux termes duquel celle-ci pouvait occuper le territoire génois. — Le 19 février 1797, le *Pape* traita à son tour à Tolentino et l'occupation d'une partie de ses Etats servit de garantie au paiement de l'indemnité de guerre qui lui était imposée. — Le 16 mai suivant, Bonaparte profita de quelques rixes entre Vénitiens et Français, pour imposer à la *République de Venise* l'occupation française. Enfin l'Autriche elle-même se résigna à la paix : par le traité de Campo-Formio (17 octobre 1797), elle céda à la France la Belgique et la rive gauche du Rhin et reconnut l'existence de la *République Cisalpine*, que les victoires françaises venaient de créer dans l'Italie du Nord et qui allait devenir, peu après, une république alliée, occupée par nos troupes (traité du 21 février 1798).

La première coalition n'existait plus : l'Angleterre restait seule. Mais, tout en continuant la guerre contre

Digitized by Google

elle, le Directoire commit la faute de s'immiscer dans les affaires intérieures de plusieurs Etats pour y encourager des révolutions populaires et la formation de « Républiques sœurs ». C'est ainsi qu'il occupa Rome et les Etats pontificaux où il fit proclamer la *République romaine* (15 février 1798), à laquelle il imposa un traité d'alliance (26 mars 1798) aux termes duquel elle devait continuer d'être occupée par nos troupes.

Vers la même époque, le Directoire intervint aussi en Suisse dont il fit un Etat démocratique et unitaire, la *République helvétique*. Comme la république romaine, elle reçut, avec notre alliance, l'occupation française (19 août 1798).

Enfin Ferdinand VI, roi de Naples et des Deux-Siciles, ayant déclaré la guerre à la France à la suite de l'occupation des Etats romains, se vit enlever ses possessions péninsulaires qui formèrent la *République Parthénopéenne*, défendue par un corps français d'occupation (23 janvier 1799).

Cette politique maladroite amena, en mars 1799, la formation d'une *seconde coalition* contre la France. Les nécessités de cette nouvelle guerre contraignirent le gouvernement français à prolonger les occupations antérieures. Et comme *pendant quinze ans*, grâce à la haine vigilante de l'Angleterre (1), *les coalitions vont se succéder* contre la France, cette lutte, presque sans trêve, va avoir pour *conséquence* de *maintenir pendant de longues années des occupations* qui, au début, devaient être temporaires. Plusieurs même aboutiront à des annexions expresses ou déguisées.

(1) La lutte contre l'Angleterre ne fut interrompue qu'un instant par la paix d'Amiens (25 mars 1802). Les hostilités reprirent dès le mois de mai 1803, les Anglais n'ayant pas évacué Malte, ainsi qu'ils s'y étaient engagés.

Digitized by Google

Telle est l'origine des nombreuses occupations militaires pacifiques que nous rencontrons sous la Révolution et l'Empire. A toutes celles qui viennent d'être énumérées, il faut ajouter l'*occupation de la Prusse de 1807 à 1813* en exécution des conventions des 9 et 12 juillet 1807 (1). Nous allons passer en revue ces diverses occupations (2).

(1) Rappelons encore quelques *occupations de moindre importance*. Aux termes d'un traité de paix conclu le 22 août 1796 (5 fructidor an IV) entre la République française et le margrave de *Bade*, celui-ci devait payer une indemnité de guerre de 20.000 livres par mois jusqu'à la signature des préliminaires de paix avec l'Autriche, et s'obligeait en outre à laisser nos troupes passer librement dans ses États, y séjourner et « occuper tous les postes militaires nécessaires à leurs opérations » (DE CLERCQ, *op. cit.*, t. I, p. 292, art. 3). — Une clause d'occupation analogue se trouve dans le traité de paix conclu le 7 août 1796 avec le duc de *Wurtemberg* (art. 3 et art. 5 secret), traité complété par une convention du 28 octobre 1796 (art. 7) : DE CLERCQ, I, 283 et 306. — Ces occupations, qui furent d'ailleurs de courte durée, étaient dictées par des considérations stratégiques, et *destinées à faciliter les opérations de nos armées* en Allemagne.

D'autre part, l'article 12 du traité conclu à Tilsitt, le 7 juillet 1807, entre la France et la Russie, stipule que « les ports des *duchés d'Oldenbourg et de Mecklembourg* continueront d'être occupés par des garnisons françaises jusqu'à l'échange des ratifications du futur traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre » (DE CLERCQ, II, 210). C'était là pour Napoléon un moyen de *rendre effectif dans ces duchés le blocus continental*.

Enfin *Avignon et le Comtat-Venaissin*, possessions du Saint-Siège enclavées dans le territoire français, furent occupés par nos troupes de 1790 à 1797, époque de leur réunion définitive à la France. Mais ce ne fut point là une occupation résultant d'un traité. En effet, lorsque la Révolution éclata, Avignon et le Comtat s'insurgèrent contre le Pape et demandèrent à être annexés à la France (juin 1790). L'Assemblée Constituante ajourna la question de l'annexion, mais fit envoyer des troupes à Avignon pour y protéger la paix publique. Le Comtat et Avignon nous furent cédés par le Pape au traité de Tolentino.

(2) Ouvrages généraux à consulter pour cette période : SOREL, *op.*

Digitized by Google

SECTION I

Occupation française de la rive gauche du Rhin (1795-1801)

La Convention, victorieuse de l'Europe coalisée, résolut de donner à la France ses « frontières naturelles » et, pour cela, d'annexer la Belgique et les territoires de la rive gauche du Rhin. Mais la réunion de territoires dépendants de l'Empire germanique entraînait de sérieuses complications. Il y avait notamment à résoudre la question des indemnités à accorder aux princes possessionnés sur la rive gauche qui allaient être dépouillés. Il fallait aussi le double consentement de la Diète et de l'Empereur. C'est pourquoi les *traités de Bâle des 5 avril et 28 août 1795* (16 germinal et 11 fructidor an III) n'étant conclus qu'avec la Prusse, ne purent que préparer cette annexion. Ils décidèrent seulement que *les armées françaises continueraient d'occuper la partie des États du roi de Prusse et du Landgrave de Hesse-Cassel située sur la rive gauche du Rhin*, l'arrangement définitif à l'égard de ces territoires étant renvoyé *jusqu'à la pacification générale entre la France et l'Empire germanique* (1).

Cette pacification n'intervint que six ans plus tard. Dès

cit. ; SYBEL, *Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*, 1869-88 ; BOURGOING, *L'Europe pendant la Révolution française*, 1865-85 ; THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, 19 vol., 1855 ; DUFRAISSE, *Histoire du droit de guerre et de paix de 1789 à 1815*, 1867 ; VALLAUX, *Les campagnes des armées françaises de 1792 à 1815* ; BASDEVANT, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, 1901.

(1) Article 15 : V. DE CLERCQ, *op. cit*, p. 232 et 264.

Digitized by Google

le 9 mars 1798, il est vrai, la députation de la Diète germanique au congrès de Rastadt consentait à la cession totale de la rive gauche du Rhin à la France, les princes dépossédés devant être indemnisés au moyen de la sécularisation de territoires ecclésiastiques situés sur la rive droite (1). Mais l'Empereur n'avait pas encore donné son consentement quand le congrès fut dissous et la seconde coalition formée. Ce ne fut qu'après la défaite de celle-ci, après Marengo et Hohenlinden, qu'il consentit à traiter. Alors, par un ingénieux expédient de chancellerie, l'empereur prit acte du consentement donné à Rastadt par la députation de la Diète le 9 mars 1798, et tint, de ce fait, le consentement de la Diète pour acquis : et, stipulant tant en son nom personnel qu'au nom de l'Empire, il abandonna à la France, par le *traité de Lunéville du 9 février 1801*, les pays allemands de la rive gauche du Rhin. Ce jour-là seulement il y eut *annexion* (2).

Cette occupation de six années présente un *caractère spécial*. Sans doute, en droit, ce n'est qu'une occupation militaire, qui ne change rien aux droits de souveraineté existants. Mais, en fait, ce fut *dès l'origine une annexion pure et simple*. Dès les traités de Bâle, les pays de la rive gauche du Rhin furent traités comme des territoires français. — Par là même, cette occupation ressemble à celle de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche et de Chypre par l'Angleterre en 1878 (3). L'occupant, en effet, acquérait l'exercice de toutes les prérogatives de la souveraineté, le souverain

(1) Sur le congrès de Rastadt, V. Kœchlin, « La politique française au congrès de Rastadt », *Ann. Sc. Pol.*, 1886-87 et 88.

(2) V. Sorel, *op. cit.*, t. V, p. 259, 281, 302, 392 et t. VI, p. 96; Rambaud, *La domination française en Allemagne*, 1792-1811.

(3) V. ci-dessous, chap. VI, sect. II.

Digitized by Google

nominal ne conservant qu'un *nudum jus* sans efficacité, une simple apparence de droit.

On peut la rapprocher aussi, dans une certaine mesure, de l'*occupation de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine par les Allemands, d'août 1870 à février 1871*, c'est-à-dire avant l'annexion. Comme l'a, en effet, démontré M. May (1), dès la fin d'août 1870, c'est-à-dire dès les premières victoires et même avant Sedan, les Allemands étaient à peu près fixés en ce qui concerne l'étendue des cessions territoriales à réclamer à la France. Aussi, décidés qu'ils étaient à annexer l'Alsace et une partie de la Lorraine, ils prirent à l'égard de ces provinces, pendant leur occupation au cours des hostilités, des mesures d'administration spéciales; dès cette époque, ils les considérèrent comme « soustraites à la souveraineté de la France » (2) et les traitèrent comme telles.

Ainsi, en 1870 comme en 1795, les projets d'annexion de l'occupant eurent pour conséquence de modifier radicalement le caractère de l'occupation. C'est ce que nous constaterons d'ailleurs maintes fois au cours de cette étude.

Il ne faut pas oublier cependant qu'il y avait, en droit sinon en fait, une *différence capitale* entre l'occupation de l'Alsace en 1870 et celle de la rive gauche du Rhin en 1795. C'est que celle-ci avait pour base un traité de paix, d'où son caractère d'*occupation pacifique et conventionnelle*, tandis que l'autre n'était qu'une occupation de guerre, c'est-à-dire un état de fait ne reposant que sur la force et les nécessités de la guerre.

(1) V. MAY, *Le traité de Francfort*, 1909, p. 88-92.

(2) Proclamation du gouverneur général de l'Alsace aux habitants du 30 août 1870, dans l'*Indépendant belge* du 6 septembre 1870.

Digitized by Google

Une *conséquence du caractère spécial* que nous venons de mettre en évidence dans l'occupation française de la rive gauche du Rhin, c'est que l'occupant acquérant ici les droits et les obligations de la souveraineté connue par une cession pure et simple de territoire, *aucune réglementation de l'occupation* n'était nécessaire. Il n'y avait ni à régler les pouvoirs de l'occupant et ses rapports avec les autorités du pays occupé et les habitants, ni à déterminer comment et par qui serait assuré l'entretien de l'armée d'occupation. Tout cela allait de soi, comme en cas d'annexion. Et, de fait, les traités de Bâle ne contiennent aucune clause de ce genre et aucun règlement annexe n'est venu les compléter sur ce point.

Nous allons voir, sous la Révolution et l'Empire, d'autres occupations militaires qui aboutiront, elles aussi, à une annexion : par exemple, celles de la Hollande, de Gênes et du Piémont. Mais si l'annexion de ces pays allait découler fatalement de la politique qui en avait dicté l'occupation, du moins n'était-elle pas prévue à l'origine. Et cela explique que la souveraineté de l'occupé y ait été un peu plus respectée.

SECTION II

L'Occupation française en Hollande (1795-1810) (1)

La constitution de l'Empire germanique explique la

(1) V. sur cette occupation : Correspondance des envoyés français à La Haye, *Arch. Aff. Etrangères*, années 1795 et s.; Rapports et documents concernant l'armée d'occupation, Dépôt de la guerre,

Digitized by Google

clause d'occupation insérée par les négociateurs du traité de Bâle. Rien d'analogue n'existait pour la Hollande. Pourtant le *traité* DE PAIX ET D'ALLIANCE *conclu à la Haye le 16 mai 1795* (27 floréal an III) entre la France et la République Batave (1) contient lui aussi une clause d'occupation militaire.

Ce traité, en effet, dans son *article 17*, stipulait qu'un corps de troupes françaises de 25.000 hommes « continuerait d'*occuper* militairement, *pendant la présente guerre*, les places et positions qu'il serait utile de garder pour la défense du pays (2). »

Pourquoi la France exigeait-elle cette occupation? Comme le même traité imposait à la République des Provinces-Unies, à titre d'indemnité et de dédommagement des frais de la guerre, une contribution de cent millions de florins, on pourrait croire que l'occupation avait pour objet de garantir le paiement de cette somme. Mais cette opinion est contredite par le texte même du traité qui lie la durée de l'occupation non pas au paiement de la contribution de guerre, mais à la durée de la lutte entre la France et la coalition européenne, et qui prévoit même la prolongation de l'occupation après la paix générale (3). — On lit, d'autre

Armée de Batavie. — LEGRAND, *La Révolution française en Hollande, la république batave*, 1895; F. ROCQUAIN, *Napoléon et le roi Louis*, 1875; baron DU CASSE, *Les rois frères de Napoléon*, 1882; MARMONT, *Mémoires*. — Cf. aussi : DE LANZAC, DE LABORIC, *La domination française en Belgique* (1795-1814).

(1) L'entrée de Pichegru en Hollande et la conquête de ce pays par nos troupes (septembre 1794-février 1795) y avaient provoqué la chute du stathoudérat et la proclamation de la République batave.

(2) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. I., p. 235.

(3) Art. 3 (secret) : « .... Cette armée sera laissée, en tout ou en partie, *après la paix* à la République des Provinces-Unies tout le temps qu'elle le désirera. »

Digitized by Google

part, dans le plan de négociation avec la Hollande, rédigé par Sieyès, que la République Batave doit être « gardée non comme pays conquis, mais comme allié», et dans les Instructions du Comité de Salut Public de l'an III à notre ministre à La Haye : « C'est un Etat indépendant dont l'existence, garantie par les armes de la France, déjà reconnue par un traité solennel qui servira de modèle à cet égard pour tous les traités à venir (1), va être subordonnée à la sagesse de sa conduite et à la nature de son organisation. » — Les intentions sont claires. La France, qui possède alors Anvers et la Belgique, et qui est aux prises avec la coalition européenne, a besoin, pour éloigner l'Autriche de ses frontières, pour enlever à l'Angleterre une branche de son commerce, d'avoir en Hollande un gouvernement qui lui soit entièrement dévoué. Pour *s'assurer cette obéissance de la jeune République*, rien ne parut plus efficace que la présence auprès du gouvernement de la Haye d'un corps de troupes françaises. Tel fut le véritable but de l'occupation.

Le traité de La Haye se bornait, d'ailleurs, à déterminer la durée de celle-ci et l'importance du corps d'occupation. Quand à la composition de celui-ci, à son entretien, à ses pouvoirs, ils devaient, aux termes de l'article 3 (secret), être réglés par une *convention* ultérieure. Elle fut signée le *27 juillet 1795*, ainsi qu'un *Règlement annexe très complet* (2), et le nouveau régime entra en vigueur à partir du surlendemain 29 juillet.

Les *conditions de cette occupation* ayant été ainsi *déterminées avec le plus grand soin* par les contractants, de telle sorte

(1) V. ci-après, section III, les traités d'occupation conclus avec les républiques italiennes.

(2) V. DE CLERCQ, t. I, p. 249 à 264, et ci-dessous, 2e partie, chap. v.

Digitized by Google

que l'occupation de la Hollande est l'occupation-type à cette époque, — ainsi que l'avait décidé le gouvernement français (1) —, nous allons l'étudier avec quelques développements.

Tout d'abord, pour ce qui est de la *solde et de l'entretien* des troupes d'occupation, ils incombaient au gouvernement batave, qui se chargeait à cet effet : de faire lui-même le service des subsistances de tout genre (pain, viande, sel et vinaigre, chauffage, fourrage, paille de couchage, subsistance en marche) par ses agents particuliers; d'établir, de concert avec un officier de l'état-major français, les logements et casernements ; de fournir toutes les parties de l'habillement et équipement ; de pourvoir au traitement des malades et blessés ; d'assurer le service des transports de l'armée ; d'organiser des relais de poste pour l'armée ; enfin d'acquitter la solde des troupes d'après un tarif fixé.

La convention consacrait, en outre, l'*autonomie du corps d'occupation* qui ne devait relever, en aucune façon, des autorités bataves, ni pour les ordres, ni pour la juridiction. Pour les ordres, les troupes françaises ne pourraient en recevoir que de leur commandant en chef, lequel serait seulement tenu de donner connaissance au gouvernement batave des mouvements qu'il croirait nécessaire de faire pour repousser les agressions, et des mesures prises par lui pour assurer le maintien de l'ordre. Pour la *juridiction*, elles étaient soustraites également aux autorités locales, car l'article 11 disposait que « tous les délits militaires qui se commettraient dans l'armée française seraient soumis à la juridiction d'un tribunal français organisé suivant les

(1) V. p. 141.

Digitized by Google

lois de la République », c'est-à-dire composé d'un accusateur militaire, de six officiers de police et d'un commis-greffier. Remarquons toutefois que cet article ne parlait que des « délits militaires », ce qui paraît exclure les délits de droit commun commis par les membres de l'armée notamment à l'égard des habitants. Il n'était pas question davantage d'infractions commises par les habitants contre l'armée ou contre ses membres. En doit-on conclure que la répression de ces délits et infractions devait appartenir aux tribunaux bataves ? Nous ne le pensons pas. Nous verrons, en effet (1), qu'une pratique constante reconnaît compétence aux juridictions de l'armée d'occupation, même en dehors du cas de guerre, tant pour les infractions de droit commun commises par les membres de l'armée, qu'elles qu'en soient les victimes, que pour celles commises par les habitants du pays contre l'armée elle-même ou ceux qui en font partie.

Si la convention franco-batave assurait l'autonomie du corps d'occupation, elle stipulait par contre, d'une manière expresse, que celui-ci *ne* pourrait *pas s'immiscer dans les affaires intérieures du pays, sauf en cas de réquisition* pour protéger les personnes et les propriétés, *et, dans le cas de sédition*, pour rétablir l'ordre et la tranquillité publique.

***

Tel était le régime juridique de l'occupation. Mais les conventions ne valent que par la sincérité de ceux qui les ont conclues. Or, dès 1795, la Hollande — sur laquelle, il est vrai, avait déjà pesé lourdement le système des

(1) V. ci-dessous, 2e partie, chap. III.

Digitized by Google

réquisitions et des contributions et à qui on imposait encore une indemnité de guerre de 100 millions de florins —, manifesta une certaine négligence à tenir ses engagements relatifs à la subsistance et l'équipement de l'armée d'occupation. De plus, trouvant bientôt l'alliance française onéreuse, car la lutte contre l'Angleterre la forçait à armer des vaisseaux et ruinait son commerce, elle s'efforça d'échapper à la tutelle de la France et de se rapprocher de ses ennemis.

Cette attitude suspecte contraignit la France, pour qui il était indispensable d'avoir dans la République batave une alliée utile, à intervenir dans les affaires intérieures du pays. Le 17 mars 1798, à la suite d'un coup d'État accompli avec l'appui du général français commandant l'armée d'occupation (1), une nouvelle constitution calquée sur la Constitution de l'an III, fut promulguée (2), et un *traité du 12 avril 1798* (3) *vint prolonger et resserrer le régime d'occupation*

(1) C'était Joubert qui venait, en janvier 1798, de remplacer Beurnonville, lequel avait lui-même succédé à Moreau en 1796. Après Joubert, l'armée d'occupation fut commandée successivement par Brune (janvier-décembre 1799), Augereau (décembre 1799-octobre 1801), puis Victor (1801), Marmont (1805), Oudinot. — Brune, avant son départ, reçut du gouvernement batave un présent de 100.000 florins et un sabre a poignée d'or (*Moniteur universel* du 25 frimaire an VII).

Quant au représentant de la République à La Haye, ce fut d'abord, jusqu'en septembre 1795, Pinsot, simple chargé d'affaires, puis Noël, ministre plénipotentiaire, de 1795 à 1798; celui-ci fut remplacé en janvier 1798 par Delacroix auquel succéda, après le 18 brumaire, Sémonville.

(2) La Batavie eut, comme la France, un Directoire de cinq membres qui, à peine installé, écrivit à celui de Paris : « Nos vaisseaux, nos équipages, nos trésors sont à vous. Disposez en, menez les Bataves à la gloire. »

(3) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. I, p. 355.

Digitized by Google

auquel la république batave était soumise depuis 1795.

Le nouveau gouvernement ne tarda pas du reste à essayer, lui aussi, d'éluder les obligations contractées à l'égard de la France ; et, profitant de ce que le Directoire, aux prises avec la seconde coalition, avait rappelé de Batavie une partie des troupes d'occupation (1), il négocia avec les ennemis de la France et tenta de favoriser un débarquement des Anglais dans la Hollande septentrionale (fin 1799). Brune, qui avait succédé à Joubert, repoussa les Anglais. — Mais cette conduite du gouvernement batave n'était pas faite pour mettre fin à l'occupation. Elle prouvait jusqu'à l'évidence que la France ne pouvait compter sur la fidélité de son alliée, et que son pouvoir lui venait uniquement de la présence de ses troupes (2). On comprend que, dans ces conditions, le gouvernement de Paris qui craignait de voir ce pays, contigu aux possessions françaises de Belgique, tomber sous l'influence britannique, ait marqué peu d'empressement à rappeler ses soldats.

***

Toutefois, lorsqu'après les victoires de Marengo et de Hohenlinden et le traité de Lunéville (9 février 1801), la paix fut rétablie sur le continent, la France, « par égard aux réclamations réitérées faites par le gouvernement

(1) L'armée d'occupation, bien qu'elle fût évaluée à 20.000 hommes dans les états officiels, ne comptait alors guère plus de 16.000 hommes (V. Dépôt de la guerre, Armée de Batavie : rapports des 23, 24 et 25 août 1799).

(2) V. Rapport de Sémonville, ministre de France à La Haye, du 15 floréal an VIII : *Affaires Étrangères*, année 1800, n° 604.

Digitized by Google

batave pour la diminution des frais excessifs occasionnés par l'entretien de ces troupes » consentit, par une *Convention du 29 août 1801* (1), à réduire, à partir du 23 octobre suivant, le corps d'occupation à 10.000 hommes — au lieu de 25.000 —, sauf, en cas de nécessité, augmentation de ce chiffre du consentement des deux gouvernements. Il était convenu, en outre, que l'occupation ne durerait que *jusqu'à la conclusion définitive de la paix avec l'Angleterre* (2). » Enfin, diverses modifications étaient apportées au règlement du 27 juillet 1795.

En exécution de cette convention, Augereau — qui avait remplacé Brune au lendemain du coup d'État de Brumaire —, quitta la Hollande en octobre 1801 avec les trois cinquièmes de ses troupes, laissant le général Victor avec une seule division.

Peu après d'ailleurs, le 27 mars 1802, la paix était conclue avec l'Angleterre à Amiens (3), et la France y faisait restituer à la Hollande presque toutes ses colonies. Aussitôt, la République batave s'empressa de réclamer l'évacuation prévue par l'accord du 29 août 1801. Mais le gouvernement français répondit qu'il ne pourrait rappeler ses troupes que lorsqu'il serait assuré de la solidité de la paix, c'est-à-dire quand les Anglais auraient loyalement exécuté les clauses du traité d'Amiens. — Cependant, pour donner satisfaction aux Bataves, il finit par consentir à la réduction du corps d'occupation à deux demi-

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. I, p. 432.

(2) Au contraire le traité de La Haye avait prévu la prolongation de l'occupation après la paix générale (V. ci-dessus, p. 75).

(3) Dans les préliminaires de paix signés à Londres le 1er octobre 1801, il n'était rien dit de l'occupation militaire de la Hollande. C'était, de la part de l'Angleterre, laisser à la France les mains libres.

Digitized by Google

brigades et à la limitation à un an de la durée du séjour de ces troupes en Hollande (janvier 1803).

C'est que le Premier Consul sentait bien que les Anglais ne voyaient dans la paix d'Amiens qu'une courte trêve, et que la guerre recommencerait à brève échéance. Aussi ne voulait-il pas abandonner ses positions avancées, d'autant plus que la Hollande n'était pas un allié sur qui la France pût compter. Et, dès avril 1803, en présence de l'attitude de plus en plus menaçante de l'Angleterre et dans la crainte d'une agression, il faisait entrer en Hollande de nouvelles troupes françaises (1).

*
* *

Les événements ne tardèrent point à justifier les précautions de Bonaparte, puisque *la guerre avec l'Angleterre reprit* le mois suivant. Aussitôt, une nouvelle convention d'alliance fut signée entre les deux Républiques pour « déterminer d'une façon précise la coopération de la République batave dans la présente guerre contre l'Angleterre. » Cette *convention du 25 juin 1803* (2), par laquelle les deux Républiques s'engagent à ne point faire de paix séparée avec la Grande-Bretagne, limite à 18.000 hommes le nombre des troupes françaises que la Hollande devra entretenir, nourrir et solder pendant la durée de la guerre. Elle stipule en outre qu'il n'y aura point de troupes françaises stationnées à La Haye, sauf réquisition du gouvernement batave.

Mais, en 1803 comme en 1795, le gouvernement de La Haye s'efforça d'éluder les engagements souscrits envers la

(1) V. Legrand, *op. cit.*, p. 305-307.
(2) V. de Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 69

Digitized by Google

France. Pour les faire respecter, celle-ci fut amenée à resserrer sa tutelle et, par le moyen de son corps d'occupation, à réduire de plus en plus jusqu'à l'anéantir, la liberté de son alliée. C'est ainsi que les troupes bataves furent placées sous le commandement du chef de l'armée française d'occupation qui disposa désormais du pouvoir militaire d'une manière absolue. Bien plus, la tutelle française s'exerçait même en dehors des choses militaires. On vit, par exemple, Napoléon faire rappeler de Stokholm un ministre batave devenu suspect, et faire adresser à tous les rédacteurs de journaux un ordre du procureur général de La Haye « de ne parler de tout ce qui se rapporte à l'Empire français que dans les termes qui conviennent aux rapports qui lient la République à ce puissant État. » Il n'y avait plus là rien de commun avec le régime de la simple occupation : c'était presque une annexion déguisée.

Ce qu'un tel état de choses avait nécessairement de précaire ne pouvait échapper à un esprit aussi clairvoyant que celui de Napoléon. Aussi, après Austerlitz et la défaite de la troisième coalition, songea-t-il à mettre le droit d'accord avec les faits en proclamant purement et simplement l'annexion de la Hollande à la France. Toutefois, en présence des répugnances des Bataves et pour ménager l'opinion européenne, il laissa encore à la Hollande une apparence d'indépendance et se borna à en confier le gouvernement à un prince de sa maison en qui il pourrait mettre une confiance parfaite. Un *traité du 24 mai 1806* érigea la République batave en royaume, avec *Louis Bonaparte* comme *roi*, l'occupation française continuant, conformément au traité de 1803, puisque l'Angleterre n'avait pas déposé les armes.

Digitized by Google

*
* *

Mais Louis, à La Haye, contraria les desseins de son frère au lieu de les servir, et Napoléon, devant cet échec de sa tentative de royaume inféodé, revint à son ancienne idée d'annexer la Hollande à l'Empire (1809) (1).

Toutefois, afin de ménager les Anglais avec qui il désirait faire la paix, il se contenta d'abord d'une annexion partielle : par un *traité du 16 mars 1810* (2), la Hollande céda à la France les pays situés entre l'Escaut et la Meuse.

Mais les ouvertures de paix faites à Londres n'ayant pas abouti, Napoléon estima que l'annexion de la Hollande, nécessaire au blocus continental, ne rendrait point, dans l'état actuel des choses, la paix plus difficile et permettrait de l'imposer plus facilement. Il amena alors son frère Louis à abdiquer (1er juillet), et, le *9 juillet 1810*, décréta la *réunion de la Hollande à l'Empire* (3).

Ainsi fut consommée l'œuvre commencée en 1795 à La Haye, et les raisons qu'en 1810 le ministre Champagny présenta à l'Empereur à l'appui du projet d'annexion,

(1) V. la lettre à Champagny, ministre des Affaires extérieures, du 11 octobre 1809, le discours du 3 décembre au Corps législatif et l'exposé de la situation de l'Empire dans le *Moniteur* du 14. C'est d'ailleurs le moment où l'Empereur songe à la création d'une dynastie ; et il pense à reprendre, pour l'héritier de son sang, ce qu'il a trop largement distribué entre les compétiteurs de sa succession. Cette coïncidence des projets de mariage avec la politique des reprises et abdications, de 1809 à mars 1810, a été mise en lumière avec une force remarquable de démonstration par Frédéric Masson, *Napoléon et sa famille*, t. V et VI.

(2) V. de Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 328.

(3) Peu après, le 13 décembre 1810, un sénatus-consulte réunit également à l'Empire les *villes hanséatiques occupées par nos troupes depuis* 1806.

Digitized by Google

furent précisément les mêmes qu'avait invoquées quinze ans auparavant devant la Convention le Comité de Salut Public de l'an III pour justifier l'occupation de la République batave. « La Hollande est comme une émanation du territoire de la France, elle est le complément de l'Empire ; pour posséder le Rhin tout entier, Votre Majesté doit aller jusqu'au Zuyderzée. » Aussi a-t-on pu dire à juste titre que « *le traité de La Haye, avec l'occupation qu'il stipulait, préparait le décret du 9 juillet 1810* sur la réunion de la Hollande à l'Empire (1). »

Cette annexion devait durer quatre ans. Après les malheurs de la campagne de Russie, l'invasion de la France par l'Europe coalisée et la première abdication de Napoléon, une convention d'armistice fut signée le *23 avril 1814* entre les Puissances alliées et le comte d'Artois, lieutenant-général du royaume, aux termes de laquelle les coalisés s'engageaient à quitter immédiatement le territoire de la France, nos soldats devant, de leur côté, abandonner toutes les positions qu'ils occupaient encore au-delà de nos frontières. Conformément aux stipulations de cet armistice, les troupes françaises évacuèrent, dans les dix jours, les places, forts et établissements militaires des Pays-Bas(2).

Un an plus tard, par le traité de Vienne (9 juin 1815), la Hollande, réunie à la Belgique, fut érigée en royaume, et ce royaume des Pays-Bas fut donné au prince d'Orange-Nassau.

*
* *

Telle fut cette *occupation de dix-neuf années*, au cours de laquelle la Hollande, sous l'œil et à l'instigation de la

(1) SOREL, *op. cit.*, t. IV, p. 466.
(2) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. II, p. 410.

Digitized by Google

France, a reflété et reproduit les conceptions politiques de notre Révolution : Convention nationale d'abord, puis Directoire, ensuite, après une forme oligarchique de gouvernement, un véritable Consulat, et enfin la monarchie, jusqu'à ce que ces remaniements répétés des institutions aboutissent à l'absorption pure et simple.

Un historien hollandais, Groen van Prinsterer, a résumé cette époque sous le nom d'*époque de la domination française*. C'est, en effet, la France qui, grâce à son occupation militaire, a tout mené. A certaines heures, surtout au début, elle a atténué ou dissimulé son action ; mais, lors même qu'elle a laissé faire, rien ne s'est fait sans son autorisation. Les envoyés de la France à La Haye ont presque été ce que sont aujourd'hui les résidents dans les pays de protectorat ; appuyés par les commandants du corps d'occupation, ils ont véritablement dirigé les affaires, bien que l'indépendance batave ait tendu constamment à se reprendre (1).

On ne saurait contester que l'occupation française, avec les exigences de l'occupant, l'obligation de s'inféoder à sa politique belliqueuse et de lui sacrifier les ressources pécuniaires et les intérêts commerciaux du pays, ait trop négligé les droits et les intérêts de la Hollande.

Elle a eu pourtant des effets heureux. C'est de cette époque que date pour la Hollande l'ère présente. Les hommes de la révolution de 1795, avec l'appui de la France, ont abattu l'Ancien Régime et préparé les matériaux de l'édifice qui abrite les destinés nouvelles des Pays-Bas : substitution d'un gouvernement unitaire à un gouvernement fédéral, système représentatif, judiciaire et

(1) V. LEGRAND, *op. cit.*, préface.

Digitized by Google

administratif, Codes, tout vient de là. Dans ce pays, les lois françaises, empreintes d'égalité, ont amélioré la condition des hommes. *La France y sema un germe de progrès qui s'est développé après le départ de ses soldats.*

Nous avons connu, hélas, des occupations moins bienfaisantes.

SECTION III

Les occupations françaises en Italie de 1796 à 1814

Comme l'Allemagne et comme la Hollande, l'Italie connut à la fin du XVIIIe siècle les bienfaits, en même temps que les charges, de l'occupation française : occupation de guerre d'abord, occupation pacifique ensuite. Mais l'Italie n'était pas alors un pays unitaire comme aujourd'hui ; c'était une agglomération d'États indépendants les uns des autres. Ce n'est donc pas une, mais *plusieurs occupations distinctes, différentes par leur but, leur caractère, leur réglementation*, que nous allons étudier dans cette section, savoir :

1° L'occupation du Piémont ;

2° L'occupation du territoire de la République de Gênes ;

3° L'occupation des États romains ;

4° L'occupation de la République de Venise ;

5° L'occupation de la République Cisalpine ;

6° Enfin l'occupation du royaume de Naples.

D'où six paragraphes.

Digitized by Google

§ I. — Occupation du Piémont (1796-1802)

Nous avons vu (1) que, dans la pensée des Révolutionnaires de l'an III, l'occupation de la Hollande était le prélude d'autres occupations : le traité de La Haye devait servir de modèle, à cet égard, pour les traités à venir. Aussi quand, après les premières victoires de Bonaparte en Italie (Mondovi, 22 avril 1796), Victor-Emmanuel, roi de Piémont et de Sardaigne, se résolut à quitter la coalition et à faire sa paix avec la France, celle-ci, par le *traité de Paris du 15 mai 1796* (26 floréal an IV) (2), lui imposa, outre la cession de la Savoie, de Nice, d'Oucille et de Loano, l'occupation par ses troupes d'un certain nombre de places fortes piémontaises.

Ces places étaient au nombre de huit : Coni, Céva, Tortonne, Exiles, Suse, la Brunette, Château-Dauphin et Alexandrie ; à cette dernière pouvait être substituée Valence, au gré du général en chef de l'armée française (art. 12). Elles devaient être rendues au Piémont lors de la paix générale, après l'établissement de la nouvelle frontière et la conclusion entre les deux pays d'un nouveau traité de commerce (art. 13).

L'occupation devait donc servir à *garantir l'exécution de certaines clauses du traité de paix*, comme la conclusion d'un traité de commerce. Mais son *but véritable* était plutôt de *faciliter les opérations militaires des armées françaises* contre celles des puissances coalisées qui n'avaient pas encore déposé les armes. Il était stipulé, en effet, (art. 14, 16

(1) V. ci-dessus p. 76.
(2) V. de Clercq, *op. cit.*, t. I, p. 271.

Digitized by Google

et 17) que les troupes françaises jouiraient du libre passage à travers les États sardes soit pour se porter dans l'intérieur de l'Italie, soit pour en revenir ; qu'elles pourraient, sauf restitution, utiliser l'artillerie des places occupées et consommer les munitions de guerre et de bouche qui s'y trouveraient; enfin que les pays occupés resteraient soumis à la levée des contributions militaires et des prestations ou vivres et fourrages qui seraient nécessaires pour les besoins de l'armée.

C'était donc, *dans une certaine mesure*, le *régime de l'occupation de guerre* qui, à raison de son but spécial, était appliqué à cette occupation après la paix. Toutefois les pays occupés devaient rentrer immédiatement sous le gouvernement civil du roi de Sardaigne.

Ainsi, en Piémont comme en Hollande, l'occupation devait, dans la pensée du gouvernement français, faire du pays occupé un rempart de la République. Nous avons vu que pour mieux tenir la Hollande, la France l'avait liée à sa politique par un traité d'alliance. Il en fut de même ici.

Le *4 avril 1797*, Victor-Emmanuel signait avec la France un *traité d'alliance* par lequel il lui promettait 9.000 hommes et 40 canons.

Mais, tout comme le gouvernement batave, le cabinet de Turin s'efforça de ne pas remplir ses engagements : ce qui amena la France à intervenir dans les affaires intérieures du pays, encouragée qu'elle y était d'ailleurs par le parti révolutionnaire (juillet 1798).

Bientôt même, les troupes françaises occupèrent Novarre et Verceil, et Victor-Emmanuel fut contraint d'abdiquer. Par le *traité de Turin du 9 décembre 1798* (1), *il céda ses*

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. I, p. 371. L'article 3 de ce traité mérite

Digitized by Google

droits sur le Piémont à la République française; puis il partit se réfugier dans son île de Sardaigne, où il allait attendre dix-sept ans que l'Europe vienne le délivrer.

*
* *

A partir de ce moment, c'en est fait du régime de la simple occupation militaire : l'annexion existe de fait, et même de droit puisque le souverain du pays a, par un traité, transféré ses droits à la France. Celle-ci a désormais les mains libres en Piémont : rien ne limite ses prérogatives souveraines. Néanmoins, elle n'en prononça pas la réunion au territoire français, et, tant par un respect des principes proclamés par elle, que pour ne pas réveiller l'hostilité des puissances rivales, elle se borna d'abord à favoriser l'établissement à Turin d'un gouvernement provisoire républicain qui, sous l'influence de Joubert, commandant de l'armée française, décréta la suppression du régime féodal, annonça la réforme des lois civiles et supprima les ordres religieux (1). Mais le Directoire s'aperçut bientôt qu'il ne pouvait guère plus compter sur ce gouvernement que sur l'ancien, et se résolut à annexer le Piémont (1799).

Il préparait cette annexion par l'envoi en Piémont de commissaires civils chargés de *diviser le pays en départe-*

d'être signalé : « Sa Majesté, dit-il, ordonne à M. le Chevalier Damian de se rendre à la citadelle de Turin (occupée par les troupes françaises) comme *garant de sa foi* et de sa ferme intention qu'aucun recours quelconque ne puisse être porté contre le présent acte émané de sa volonté propre. » Et le roi lui-même écrit a la suite du traité : « *Je garantis* que je ne porterai aucun empêchement à l'exécution du présent traité. Victor-Emmanuel. »

(1) V. SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 371.

Digitized by Google

ments et d'y introduire l'*administration française* (mars-avril 1799), lorsque la seconde coalition vint en arrêter l'exécution et même interrompre l'occupation pendant une année.

Victorieux des armées françaises dans la Haute-Italie, Souvarof entra à Turin à la tête de l'armée russo-autrichienne, le 26 mai 1799, et l'occupation autrichienne remplaça l'occupation française. Véritable régime d'oppression : les charges étaient aussi lourdes que du temps des Français et emportaient plus de brutalité, plus d'humiliation surtout (1). L'Autriche, qui comptait, lors de la paix générale, annexer le Piémont, en tout ou partie, le traitait en pays conquis : elle administrait, réquisitionnait, taxait, confisquait.

Mais l'occupation autrichienne dura peu. La France reprit bientôt l'avantage, et, le 14 juin 1800, la journée de Marengo vint anéantir toutes les victoires des Russes et des Autrichiens en 1799. Le 9 février 1801, la paix de Lunéville reconnut l'occupation du Piémont par la France.

*
* *

Dès le lendemain de la paix, Bonaparte voulant entourer la France d'un système de bastions qui la garantissent contre un retour offensif de la coalition, prépara l'annexion du Piémont. Par un *arrêté du 2 avril 1801*, il divisa ce pays en subdivisions militaires formant chacune une préfecture ; il y appliqua la loi de ventôse an IX sur l'organisation de la justice civile en France ; il y envoya des trésoriers-généraux, des receveurs des finances, des agents des domaines et de l'enregistrement. Jourdan, qui com-

(1) V. SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 373.

Digitized by Google

mandait le corps d'occupation, fut nommé administrateur général. « Mandez-lui, écrivait Bonaparte à Talleyrand le 13 avril 1801, que cette organisation est bien un premier pas vers la réunion, mais que ce n'est point décisif ; qu'il doit donc se conduire dans cette circonstance avec la plus grande circonspection..... Qu'il m'envoie des individus avec le titre de notables du Piémont..... Ces députés donneraient au gouvernement tous les renseignements nécessaires pour achever l'entière réunion du pays. »

Lorsque la paix eut été enfin signée avec l'Angleterre (Amiens, mars 1802), sans que cette puissance, — qui savait d'ailleurs à quoi s'en tenir sur les projets de Bonaparte —, eût fait aucune réserve au sujet des faits accomplis en Piémont (1), Bonaparte, ayant les mains libres, compléta son œuvre en décrétant, le *11 septembre 1802*, la *réunion du Piémont à la France.*

Le Piémont, devenu territoire français, resta occupé par nos troupes *jusqu'en mai 1814*. Il fut alors évacué, en vertu de la Convention d'armistice du 23 avril 1814, dans les quinze jours de la dite convention. A cette époque, le

(1) Déjà les Préliminaires de Londres (1er octobre 1801) ne disaient rien du Piémont, et pourtant ils stipulaient bien l'évacuation de Naples et des Etats romains. D'ailleurs plusieurs membres des communes ayant questionné le gouvernement sur ce silence des Préliminaires, celui-ci refusa de répondre (3 novembre). Pourtant la nouvelle organisation du Piémont, la présence dans ce pays de 30.000 hommes de troupes françaises (lettre de Bonaparte à Talleyrand du 4 novembre 1802), étaient bien faites pour attirer l'attention de l'Angleterre. Mais celle-ci connaissait le dessein bien arrêté de Bonaparte; il avait, en effet, fait connaître très clairement le 28 novembre, à lord Cornwallis, le plénipotentiaire anglais chargé de la négociation de la paix définitive, que le Piémont servirait à l'agrandissement de la République française.

Digitized by Google

roi de Sardaigne remonta sur son trône, et vit son royaume agrandi du territoire de Gênes.

§ II. — Occupation de la République de Gênes (1796-1805) (1)

Se trouvant à la merci de l'armée française à la suite de l'occupation du Piémont et des victoires de Bonaparte sur les Autrichiens, la République de Gênes signa avec la France, *le 9 octobre 1796* (18 vendémiaire an V) (2), une *convention*, véritable « traité à la batave » (Sorel), par lequel elle s'engagea à fermer ses ports aux Anglais et à recevoir un corps français d'occupation en vue d'assurer l'exécution de cette obligation.

C'était, on le voit, une occupation de garantie, mais qui présente cette particularité que l'exécution de l'obligation qu'elle avait pour objet de garantir ne dépendait pas du seul bon vouloir du débiteur, comme par exemple le paiement d'une somme d'argent. Car, pour que les ports du territoire génois fussent effectivement fermés aux Anglais, il était certes nécessaire que le Gouvernement de la République le voulût ; mais cette condition n'était pas suffisante : il fallait encore que les forces de Gênes fussent en état d'imposer le respect de cette mesure aux Anglais. D'où la conséquence que cette occupation, à la différence des occupations de garantie en général, n'était pas rendue néces-

(1) Pour cette occupation, comme pour les autres, consulter notamment aux Archives des Affaires étrangeres, la Correspondance politique, *classée par pays et par armée*, et, aux Archives de la Guerre, le Dépôt de la Guerre où les documents sont classés *par armée*.

(2) V. de Clercq, t. I, p. 300.

Digitized by Google

saire par la faute de l'État occupé (solvabilité ou bonne foi peu sûre), mais que *son but véritable* était d'assurer *la défense du territoire français* par la protection du littoral génois.

C'est ce qui explique certaines *modalités exceptionnelles* de cette occupation. Ainsi, à la différence de ce qui a lieu d'ordinaire pour les occupations de garantie, l'importance du corps français d'occupation n'était pas déterminée. Comment, en effet, savoir quelles forces seraient nécessaires pour la défense du pays contre les Anglais? Cela dépendrait des circonstances. — D'autre part, il était convenu (article 3) que l'entretien du corps d'occupation resterait à la charge de l'occupant, — sauf pour le logement que Gênes devait fournir —, contrairement à l'usage d'après lequel cet entretien incombe au pays occupé (1). Mais cette dérogation au droit commun s'explique ici par la raison d'être de l'occupation : puisque celle-ci n'avait lieu, en définitive, que dans l'intérêt de la France, n'était-il pas normal et équitable que ce fût la France qui en supportât les charges?

Quant à la clause du traité du 9 octobre 1796, aux termes de laquelle les commandants des troupes françaises ne devaient en aucune manière se mêler de l'administration civile et politique, et devaient se concerter avec les gouverneurs des lieux pour ce qui pouvait intéresser le bien du service, elle est à la fois conforme à la nature de l'occupation militaire pacifique en général et au but de cette occupation particulière. Car il est évident qu'un simple droit de garnison dans les ports de la République suffisait aux troupes françaises pour en assurer la défense.

(1) V. ci-dessous, 2e partie, chap v.

Digitized by Google

***

Cette clause, d'ailleurs, ne paraît pas avoir été scrupuleusement observée et, à Gênes comme en Hollande, l'occupation mit le gouvernement local à la discrétion de l'occupant. Bientôt, en juin 1797, le régime aristocratique fit place à un gouvernement démocratique imité du Directoire français ; la République ainsi réorganisée prit le nom de *République ligurienne*, et, comme ses sœurs, les jeunes Républiques batave et cisalpine, elle devint l'alliée, ou plus exactement la *vassale de la République française*.

Cette mise en tutelle dura jusqu'au jour où, après un siège fameux durant lequel il résista à toutes les attaques des Autrichiens, Masséna, réduit à la dernière extrémité, dut capituler : il sortit de Gênes avec armes et bagages, et les Autrichiens y entrèrent (5 juin 1800) (1). Courte éclipse, d'ailleurs, puisque neuf jours après, le prestige de la France était rétabli par la victoire de Marengo : les Autrichiens se retiraient derrière le Mincio et les Français rentraient dans Gênes.

L'occupation reprit alors, non moins nécessaire qu'en Batavie ou en Piémont, car la petite République était trop faible pour se défendre seule. Or Gênes était aussi indispensable à la sûreté de la France du côté de la mer que le Piémont du côté de la terre : les Anglais à Gênes, c'était la Provence menacée.

Pour mieux avoir le gouvernement génois dans sa main, Bonaparte, en juin 1802, fit modifier la Constitution de la République ligurienne, sous la surveillance de son agent Saliceti ; la suprême autorité fut confiée à un Sénat et à un doge que Bonaparte désigna lui-même.

(1) V. Gachot (Ed.), *Histoire militaire de Masséna*.

Digitized by Google

C'était trop, ou trop peu. Un tel état de choses ne pouvait être que provisoire. Aussi, quand le Piémont eut été réuni à la France (septembre 1802), le Premier Consul fut amené à envisager la nécessité d'annexer aussi Gênes « qui en est le port » (1). D'autant plus que, pour sa lutte contre l'Angleterre, il voulait disposer en maître des ressources maritimes de Gênes. Les Liguriens eux-mêmes favorisèrent ces desseins : las d'un état de choses qui présentait tous les inconvénients de l'annexion sans en avoir les avantages, ils vinrent, leur doge en tête, solliciter leur réunion à l'Empire (juin 1805) (2). Le *4 octobre 1805* parut le *décret de réunion*. Le territoire ligure, comme le territoire piémontais, fut divisé en départements et soumis à toutes les lois de l'Empire.

Ainsi, comme en Piémont et en Hollande et pour les mêmes raisons, l'occupation militaire aboutissait à l'absorption par l'État occupant du pays occupé.

Evacuée par les troupes françaises en 1814, Gênes fut réunie au Piémont par le Congrès de Vienne.

§ III. — Occupation des États Romains (1797-1809)

Après le roi de Sardaigne, après Gênes, le Pape — que l'annexion d'Avignon et du Comtat-Venaissin, terres du Saint-Siège, avait jeté dans les bras de la coalition —, demanda la paix. Une suspension d'armes fut d'abord con-

(1) V. l'exposé de la situation de l'Empire du 5 mars 1806 : « La réunion du Piémont rendait indispensable la réunion de Gênes qui en est le port. »

(2) V. Sorel, *op. cit.*, t. VI, p. 435. — V. aussi le discours de Napoléon aux Génois du 4 juin 1805.

Digitized by Google

clue à Bologne, le 23 juin 1796 (1). Le Pape s'engageait : 1° à remettre à l'armée française la citadelle d'Ancône, avec son artillerie, ses approvisionnements et ses vivres, la ville d'Ancône restant sous son gouvernement civil; 2° à donner passage dans ses États aux troupes françaises, toutes les fois que ce passage lui serait demandé; 3° à payer à la France 21 millions de livres (2), indépendamment des contributions qui pourraient continuer à être levées dans les légations de Bologne, de Ferrare et de Faenza, occupées par les troupes de la République. — Puis la *paix* fut définitivement *signée à Tolentino, le 19 février 1797* (1er ventôse an V) (3). Ce traité enleva au Pape les trois légations de Bologne, de Ferrare et de la Romagne, et lui imposa une *indemnité de guerre* de 30 millions de livres tournois de France, payable : 15 millions avant le 5 mars 1797, 10 millions, du 5 au 31 mars, et les 5 derniers millions en avril.

L'occupation d'une partie des États pontificaux devait servir de garantie au paiement de l'indemnité. Elle devait, d'ailleurs, être *réduite progressivement au fur et à mesure des paiements partiels* (art. 14, 15 et 16). Ainsi, il était convenu que l'armée française évacuerait l'Umbria, Perrugia, Camerino, aussitôt après le versement des 15 premiers millions; la province de Macerata, après le paiement de 20 millions; le duché d'Urbin et le territoire de Fano, après le versement de 25 millions et le licenciement des troupes de Sa Sainteté, c'est-à-dire dans un délai d'envi-

(1) V. DE CLERCQ, t. I, p. 276.

(2) 5 millions seulement étaient payés lors de la signature du traité de Tolentino; le surplus fut compris dans la nouvelle indemnité imposée par ce traité.

(3) V. DE CLERCQ, t. I, p. 313.

Digitized by Google

ron deux mois. Seule, la ville d'*Ancône*, avec sa citadelle et son territoire, devait rester occupée « *jusqu'à la paix continentale* » (art. 8) (1).

*
* *

Cette occupation de garantie fut donc, sauf en ce qui concerne Ancône, de très courte durée. Mais les troupes françaises, qui avaient évacué les Etats romains en avril 1797, conformément au traité de Tolentino, ne tardèrent pas à y reparaître. Le meurtre du général français Duphot, survenu à Rome au cours d'une sédition le 28 décembre suivant, parut au Directoire une occasion de déchirer ce traité, qu'il avait toujours désapprouvé, et de républicaniser la cité pontificale. Aussi, le 10 février 1798, Berthier vint camper devant Rome avec 12.000 hommes, et, grâce à son appui, la *République romaine* fut proclamée. Celle-ci s'empressa d'ailleurs de signer avec la République française un *traité d'alliance, du 26 mars 1798*, aux termes duquel un corps de troupes françaises — dont elle avait à assurer l'entretien — devait occuper son territoire.

Cette nouvelle occupation *se différencie nettement de la première* : d'abord, ce n'est plus une occupation de garantie destinée à assurer l'exécution d'une clause d'un traité de paix, c'est *une occupation de protection* résultant d'un traité d'alliance ; en outre, à la différence de la précédente, la durée n'en est pas limitée ; enfin, elle donne à l'occupant des pouvoirs bien plus étendus : la République

(1) Il ne paraît pas douteux que l'intention de Bonaparte était de conserver Ancône à la France lors de la paix générale (V. ses lettres au Directoire des 10 et 15 février 1797, citées par SOREL, t. V, p. 148).

Digitized by Google

romaine, organisée par ses soins, est sous son entière dépendance.

Cette seconde occupation de Rome fut interrompue, pendant un peu plus d'un an, par la retraite de l'armée française, en *mai 1799*, à la suite des victoires de Souvarof dans la Haute-Italie, retraite qui entraîna la *chute de la République romaine*. Les armées autrichienne et napolitaine occupèrent à leur tour l'Etat pontifical, avec le secret espoir de s'en partager les lambeaux.

Cet espoir fut de courte durée, car bientôt la victoire de Marengo (14 juin 1800), suivie peu après de celle de Hohenlinden en Allemagne (3 décembre), vint rétablir la domination française en Italie. Le Pape, rentré à Rome le 3 juillet 1800 (1), se trouvait à la discrétion de la France, qui occupait de nouveau les États romains. Mais le Premier Consul renonça, fort sagement, à rétablir la République romaine. Lorsque le traité de Lunéville (9 février 1801) eut fait de lui l'arbitre de la péninsule, il rendit au Pape ses Etats tels qu'ils existaient à la fin de 1797, c'est-à-dire diminués des trois légations (2), mais ils continuèrent d'être occupés par les troupes françaises. Pour peu de temps d'ailleurs, puisque, lors de la *paix d'Amiens* avec l'Angleterre (*27 mars 1802*), la France consentit à l'*évacuation des États romains* (3). Et elle tint aussitôt cet engagement, à la différence de l'Angleterre qui, elle, n'évacua

(1) Il avait été élu à Venise le 18 février précédent et avait pris le nom de Pie VII.

(2) Celles-ci avaient été réunies à la République Cisalpine : V. ci-dessous, p. 104.

(3) Art. 11 : V. DE CLERCQ, t. I, p. 484. Cette évacuation était déjà stipulée par l'article 7 des Préliminaires de Londres du 1er octobre 1801 (*Id.*, t. I, p. 464).

Digitized by Google

pas Malte. Aussi, le 23 mai 1802, Bonaparte pouvait écrire à l'Empereur de Russie : « Toutes les troupes françaises ont, dans ce moment-ci, évacué les Etats du Pape. »

***

Mais, quelques années après, *en 1806*, Rome fut de nouveau occupée par nos troupes à la suite de difficultés qui s'élevèrent entre le Pape et l'Empereur (1) : ce fut la *troisième occupation de Rome* (2). Toutefois, à la différence des deux précédentes, ce ne fut pas une occupation conventionnelle, consentie par un traité de paix ou d'alliance, ce fut un *simple état de fait*, un moyen de contraindre le Pape à prendre certaines mesures désirées par Napoléon. Ce fut une occupation militaire à titre de *mesure coercitive*, et, comme parfois les occupations de ce genre, elle présenta, jusqu'à un certain point, les *caractères d'une « occupation de guerre »*. Mesure violente et non juridique, elle aboutit d'ailleurs à l'annexion pure et simple des États romains.

Voici comment eut lieu cette occupation qui se fit *par étapes*.

Tout d'abord, comme Pie VII s'opposait à l'application du Concordat et du mariage civil au royaume d'Italie, Napoléon fit occuper *Ancône* (*fin 1805*). Puis, le Pape ne voulant pas s'astreindre au blocus continental, ce furent, après Ancône, *Civita*, *Bénévent*, *Ponte-Corvo* (*5 juin 1806*). Enfin, pour en finir avec la résistance du Pape, l'Empereur fit occuper *Rome* le *2 février 1808*. Miollis prit le titre de

(1) V. Welschinger, *Le Pape et l'Empereur*, 1804-1815, 1905.

(2) Nous aurons encore à étudier plus loin une quatrième occupation de Rome par les troupes françaises, de 1849 à 1870 (V. chap. IV, sect. I).

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

« commandant de la division d'observation de l'Adriatique », occupa le château Saint-Ange, mit les troupes du Pape sous ses ordres, s'empara de la police et de tous les services publics, interdit aux agents du Pape la levée des impôts. Un décret du 2 avril transforma les Etats romains en départements.

La Papauté avait cessé d'exister comme puissance temporelle. Le *17 mai 1809*, à Schoenbrünn, dans le palais même du plus catholique des souverains, Napoléon signait le *décret de réunion des États romains à l'Empire*. Cette réunion fut définitivement arrêtée par un sénatus-consulte du 17 février 1810. Rome devint chef-lieu d'un département et seconde ville de l'Empire.

Evacués en 1814, les Etats pontificaux furent rendus au Saint-Siège par le traité de Vienne du 9 juin 1815.

Que cette *occupation* ait été *bienfaisante* pour l'Italie, nous n'en voulons pour preuve que ce témoignage d'un homme, qui n'est suspect ni de complaisance napoléonienne, ni de superstition révolutionnaire, Chateaubriand : « Nous avons porté à Rome, dit-il, le germe d'une administration qui n'existait pas. Rome, devenue le chef-lieu du département du Tibre, fut supérieurement réglée. »

§ IV. — Occupation de la République de Venise (Mai-Octobre 1797) (1)

Seule des Etats Italiens et presque seule en

(1) V. Bonnefous (A.), *Un État neutre sous la Révolution : la Chute de la République de Venise* (1789-1797), 1908 ; Daru, *Histoire de la république de Venise*, 8 vol., 1826.

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

Europe (1), la République de Venise n'avait pas pris les armes contre la France. Cependant les événements furent tels que, plus que tout autre, elle eut à souffrir, des victoires de la Révolution d'abord, du triomphe des Alliés ensuite : car c'est à cette époque que cette République, jadis si florissante, disparut de la carte d'Europe.

Au début, il se produisit à Venise ce qui s'était produit en Hollande et à Gènes : l'arrivée des troupes françaises provoqua la chute du gouvernement aristocratique et son remplacement par une *République démocratique* (12 mai 1797); et celle-ci, trop faible pour se défendre elle-même, signa avec le général Bonaparte, le *16 mai 1797* (27 florial an V), un *traité*, improprement qualifié de traité de paix (2) — puisqu'il n'y avait pas d'hostilités entre Venise et la France, donc pas de relations pacifiques à rétablir —, et qui est plutôt un traité d'alliance, puisque la France y promettait aide et protection au nouveau gouvernement de Venise, celui-ci s'engageant en retour à laisser l'armée française occuper son territoire et à subvenir dans une certaine mesure à ses besoins (articles secrets.)

L'article 3 de ce traité disait, en effet, que la République Française, « *sur la demande qui lui en a été faite*, voulant contribuer autant qu'il est en elle à la tranquillité de la ville de Venise et au bonheur de ses habitants », ferait occuper cette ville par une division de troupes françaises « pour y maintenir l'ordre et la sûreté des personnes et des propriétés, et *pour seconder les premiers pas du gouvernement dans toutes les parties de son administration* ». Il était d'ailleurs stipulé que cette occupation, « n'ayant pour but que la

(1) La Suisse et la Suède également étaient restées neutres.
(2) V. DE CLERCQ, t. I, p. 324.

Digitized by Google

protection des citoyens », devrait prendre fin aussitôt que le nouveau gouvernement de Venise serait établi et qu'il déclarerait n'avoir plus besoin de l'assistance des troupes françaises. — Quant au surplus du territoire vénitien dans la terre ferme, il devait également rester occupé par les armées françaises, mais pour les besoins de la guerre et jusqu'à la conclusion de la paix continentale (art. 4). Ainsi le traité du 16 mai 1797 stipulait *en réalité deux occupations simultanées, mais distinctes, du territoire vénitien* : l'une, celle de la ville même de Venise, dans l'intérêt du gouvernement vénitien, et pour le temps qu'il plairait à celui-ci; l'autre, celle du territoire continental de la République, dans l'intérêt de la France et pour des considérations stratégiques, ce qui explique que sa durée fut liée à celle de la guerre de la France contre la coalition.

Mais le Directoire, qui ne voulait pas s'engager vis-à-vis de Venise, son intention étant de se servir du territoire de la République pour indemniser l'Empereur de la rive gauche du Rhin, *se refusa à ratifier ce traité*. Toutefois il en approuva l'exécution anticipée, c'est-à-dire l'occupation du territoire vénitien (1). D'où cette situation quelque peu paradoxale, et probablement unique, d'une occupation ayant lieu en vertu d'un traité qui ne fut jamais ratifié *par l'occupant*.

Cette occupation fut d'ailleurs de très courte durée, puisque la paix continentale fut signée à Campo-Formio le *17 octobre 1797*, et que *la République de Venise cessa alors d'exister*. Son territoire fut partagé : l'Empereur reçut les îles vénitiennes de l'Adriatique, l'Istrie, la Dalmatie, Venise et la Terre ferme jusqu'à l'Adige ; le reste de la Terre ferme alla à la République Cisalpine ; la France

(1) V. SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 165.

Digitized by Google

garda pour elle les établissements vénitiens d'Albanie.

En 1815, au Congrès de Vienne, tout le territoire de l'ancienne République de Venise fut donné à l'Autriche.

§ V. — Occupation de la République Cisalpine (1798-1814).

Les victoires de Bonaparte dans l'Italie du Nord, en 1796, amenèrent la formation des Républiques transpadane (Lombardie) et Cispadane (pays de la rive droite du Pô), réunies peu après sous le nom de République Cisalpine (15 juillet 1797) (1). Cette nouvelle République, née de nos victoires et que la France fit reconnaître officiellement au traité de Campo-Formio (17 octobre 1797), comprenait, aux termes de l'article 8 de ce traité : la Lombardie autrichienne, le Bergamasque, le Bressan, le Crémasque, Mantoue et son territoire, Peschiera, une partie des territoires vénitiens (2), le Modénois, la principauté de Massa et Carrara, et les trois légations de Bologne, Ferrare et la Romagne (3).

Trop faible pour se soutenir par ses propres forces et menacée par les Etats au détriment desquels elle avait été constituée, elle demanda à la République Française « un corps d'armée suffisant pour maintenir sa liberté, son indépendance et sa tranquillité intérieure, ainsi que pour

(1) Elle eût dû s'appeler République transalpine, étant donnée la place qu'elle occupait par rapport à la France. Mais Bonaparte, se plaçant au point de vue romain et rêvant déjà d'une Italie unifiée, fit prévaloir le nom de Cisalpine (V. Sorel, *op. cit.*, t. V, p. 196).

(2) V. page précédente *in fine*.

(3) V. De Clercq, t. I, p. 335.

Digitized by Google

la préserver de toute agression de la part de ses voisins. » En conséquence, un *traité d'alliance* fut conclu entre les deux Républiques le *21 février 1798* (3 ventôse an VI) (1), aux termes duquel, « *jusqu'à ce qu'il en soit autrement convenu* », la République Cisalpine devait être *occupée par un corps de troupes françaises de 25.000 hommes*, savoir 22.000 fantassins, 2.500 cavaliers et 500 artilleurs, y compris l'état-major et les administrations militaires.

La République Cisalpine s'engageait à payer annuellement à la France une somme de dix-huit millions pour la solde et l'entretien du corps d'occupation, et, en cas de guerre, le supplément de dépenses nécessaire. Elle devait, en outre, assurer le logement et le casernement des troupes françaises (art. 6).

A la différence des traités conclus avec la Hollande et avec Gênes, aucune réserve n'était faite ici touchant l'immixtion de l'armée d'occupation dans les affaires intérieures du pays occupé. Au contraire, cette armée devait, comme à Venise, assurer la tranquillité intérieure de la République. C'était donc une véritable *occupation de protection*, laissant la porte ouverte à l'ingérence de l'occupant.

Fatalement, elle devait avoir pour conséquence la *mise en tutelle de l'État occupé*. C'est ce qui arriva. Sous prétexte de rétablir l'ordre dans ce pays sourdement agité, en état d'insurrection latente, on vit le commandant du corps d'occupation, le général Brune, épurer le gouvernement, réduire le nombre des députés, interdire les associations, supprimer des journaux, et même imposer une nouvelle Constitution (août 1798). Celle-ci, supprimée en octobre, fut rétablie en janvier 1799.

(1) V. De Clercq, t. I, p. 350.

Digitized by Google

Sur ces entrefaites, éclata la *seconde coalition*. Bientôt les troupes françaises, débordées par les forces russo-autrichiennes, évacuèrent le Milanais, et Souvarof entra à Milan où il établit un gouvernement provisoire : la République cisalpine avait vécu (mai-juin 1799). Comme dans les autres Etats de la péninsule, l'occupation autrichienne remplaça l'occupation française (1).

***

Rétablie par Bonaparte *après Marengo* (1800), *la République Cisalpine fut réoccupée par les troupes françaises* (2). Le Premier Consul voulut y organiser un gouvernement stable. A cet effet, il convoqua à Lyon les députés cisalpins qui, sous sa direction, élaborèrent une Constitution assez semblable à la Constitution consulaire. Les Italiens offrirent à Bonaparte la présidence : il accepta, nomma le vice-président, les ministres, organisa l'administration, et donna à la République cisalpine ainsi réorganisée le nom de *République italienne* (*26 janvier 1802*).

Ces changements, ainsi que l'occupation de la Répu-

(1) Sur ce que fut cette occupation et sur la conduite des armées monarchiques, V. SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 373.

(2) On consultera avec intérêt sur l'occupation de la République Cisalpine, de 1800 à 1804, *Journal d'Italie* de STENDHAL, pages inédites pour la plupart, publiées par M. Paul ARBELET. — Henri Beyle, alors sous-lieutenant de dragons, était aide de camp du général Michaud qui commandait la 3e division des troupes de la Cisalpine. C'est, avec Paul-Louis Courier, le plus beau spécimen du soldat-amateur — Vauvenagues et Vigny étant d'une autre qualité d'âme — ; le jeune aide de camp, dont l'impartialité est sujette à caution, traite avec sévérité les grands chefs de l'armée d'Italie : Oudinot, Suchet, Moncey et Jourdan qui, dit-il, « avait des pouvoirs de vice-roi. »

Digitized by Google

blique par nos soldats — au commencement de 1802, nous y avions près de 40.000 hommes (1) — furent acceptés et ratifiés par l'Europe, à Lunéville et à Amiens. En fait, comme le dit lord Grenville au Parlement anglais, c'était la possession de l'Italie que l'Europe avait confirmée à la France.

Lorsque Bonaparte fut devenu Empereur des Français, il comprit qu'il ne pouvait être en même temps président d'une République, et il se fit offrir, par une consulte réunie à Paris, la couronne des rois lombards (2). Le *17 mars 1805*, *Napoléon* prit le titre de *roi d'Italie* et fit publier les statuts du nouveau royaume. Le 7 juin, il nomma son beau fils, Eugène de Beauharnais, vice-roi d'Italie, et lui donna ses instructions. Le royaume fut *administré* à la française, *avec les lois françaises, mais par des mains italiennes*.

Le royaume d'Italie, devenu ainsi une annexe du territoire français, resta occupé jusqu'en 1814. Le congrès de Vienne replaça la Lombardie sous la domination autrichienne.

*
* *

Les *bienfaits de cette occupation* ont été reconnus par les Italiens eux-mêmes (3). La présence des soldats français supprima peu à peu les rivalités locales. Il y eu désor-

(1) V. SOREL, *op. cit.*, t. VI, p. 264.

(2) Il avait d'abord pensé à donner l'Italie à son frère Joseph, celui-ci renonçant à tous droits à l'Empire français. Cette solution avait l'avantage à la fois de donner satisfaction aux vœux d'indépendance des Italiens, et de ne pas éveiller les inquiétudes de l'Europe. Mais Joseph, après avoir donné son acquiescement, se ravisa. Louis refusa également (V. SOREL, t. VI, pp. 427 et s.).

(3) V. DIÉGO-SORIA, *Histoire générale de l'Italie de* 1815 *à* 1850, 1861, t. I, p. 11.

Digitized by Google

mais dans ce pays, naguère si morcelé, unité de lois, unité de conception sociale, unité de conception politique, identité de régime, similitude d'administration. « Rapprochement des hommes par le service militaire dans une même armée; rapprochement des classes par les lois d'égalité; les monuments antiques restaurés; la tradition romaine réveillée; routes ouvertes, sécurité de la vie civile, justice meilleure, administration éclairée, moins d'abus et d'exactions; de l'ordre, des travaux publics immenses, les instruments de la prospérité : voilà, dit Albert Sorel, (1) ce que l'Italie dut à l'occupation française. »

§ VI. — Occupation du Royaume de Naples (1799-1806)

A Naples, comme à Rome, ce n'est pas une, mais *trois occupations successives* que nous allons rencontrer : *la première, en 1799*, mesure de protection d'une République sœur, à la suite d'un traité d'alliance avec la jeune République napolitaine ; *la seconde, en 1801*, moyen de lutte contre l'Angleterre en même temps que garantie contre un ennemi de la veille, en vertu du traité de paix avec les Bourbons remontés sur leur trône ; cette occupation, interrompue un instant lors de la paix d'Amiens, reprit avec les hostilités en 1803, sur les mêmes bases qu'avant ; *la troisième*, enfin, *en 1806*, après la déchéance des Bourbons et l'élévation de Joseph Bonaparte au trône de Naples, est une quasi-annexion. Nous allons passer en revue ces diverses occupations.

(1) T. VII, p. 474.

Digitized by Google

*
* *

Ferdinand VI, roi de Naples et des Deux-Siciles, poussé par sa femme Marie-Caroline et par Nelson, avait profité du désastre d'Aboukir pour déclarer la guerre à la France (24 novembre 1798). Il y perdit ses possessions péninsulaires qui formèrent la *République parthénopéenne* ou napolitaine proclamée à Naples *le 23 janvier 1799* par le général français Championnet (1). Celui-ci forma un gouvernement provisoire, rétablit la police, assura le respect des propriétés, organisa l'instruction publique, divisa le pays en départements et fit voter une constitution analogue à notre constitution de l'an III. Un *corps français d'occupation*, dont l'entretien incombait au gouvernement napolitain, devait rester dans le pays pour défendre la nouvelle république contre ses ennemis du dedans et du dehors.

Mais les victoires de la *seconde coalition* obligèrent l'armée française à évacuer l'Italie méridionale (mai 1799). Son départ entraîna la *chute de la République napolitaine* (*19 juin 1799*). Ferdinand put alors rentrer dans Naples, soutenu par les Russes et les Anglais, et une réaction terrible signala le retour des Bourbons (2).

*
* *

Bientôt d'ailleurs, Marengo rétablit la domination française en Italie, et Ferdinand s'empressa de demander

(1) Lire sur Championnet la belle page d'Albert SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 386.

(2) V. le tableau de ces atrocités dans SOREL, *op. cit.*, t. V, pp. 422-424. La répression fut même si scandaleuse que l'Angleterre s'émut et que Nelson dut s'expliquer au Parlement de Londres sur sa partialité dans les vengeances des royalistes.

Digitized by Google

la *paix*. Elle fut signée à Florence le *28 mars 1801* (1). Le roi de Naples, restauré dans ses États, cédait à la France l'île d'Elbe et la principauté de Piombino, promettait de fermer ses ports aux Anglais, et, par des articles secrets, autorisait le gouvernement français : 1° à faire *occuper Pescaire* par un corps de 3.000 hommes, et cela *sans limitation de durée* ; 2° à faire traverser ses États par un corps de troupes de huit à dix mille hommes destiné à l'Égypte, qui, en attendant le moment de leur embarquement, *occuperaient les provinces de Bari et d'Otrante*. — Le corps d'occupation devait recevoir sa subsistance et ses étapes des magasins du Roi des Deux-Siciles. Quant à l'administration civile des territoires occupés, elle devait rester aux mains des agents napolitains (art. 1 secret).

L'occupation commença aussitôt et avant toute ratification, conformément à une clause secrète du traité (2). Son but étant, comme nous l'avons vu, une seconde expédition d'Égypte, sa durée — sauf en ce qui concerne Pescaire — se trouvait par là même liée au sort de l'Égypte (3). Or, celui-ci ne tarda pas à être décidé. Aux termes du traité du 9 octobre 1801 entre la France et la Turquie, l'Égypte devait être immédiatement évacuée par les troupes françaises et restituée à la Sublime Porte (4). De sorte que la *paix d'Amiens* avec l'Angleterre (*27 mars 1802*) put stipuler

(1) V. De Clercq, t. I, p. 432.

(2) V. Sorel, t. VI, p. 112.

(3) C'est d'ailleurs ce que disait explicitement une *convention secrète signée avec la Russie le 10 octobre* 1801 : « Les troupes françaises qui occupent le pays de Bari et d'Otrante et celles qui pourront être amenées dans les États de S. M. le Roi des Deux-Siciles..., n'y demeureront que jusqu'à ce que le sort de l'Égypte soit décidé » (art. 4 : V. De Clercq, t. I, p. 474).

(4) De Clercq, t. I, p. 473.

Digitized by Google

à la fois l'*évacuation* de Malte par les Anglais et celle du royaume de Naples par la France (1). Effectivement, l'occupation française prit fin en mai 1802 (lettre du Premier Consul à l'Empereur Alexandre, du 23 mai 1802).

Mais l'Angleterre n'ayant pas évacué Malte, comme elle s'y était engagée, et ayant repris les hostilités, Bonaparte, qui, au cours des négociations de la paix d'Amiens, avait bien stipulé que l'évacuation de Naples était liée à celle de l'île de Malte, fit, en *mai 1803, réoccuper par ses troupes les ports du royaume de Naples* évacués après Amiens, et déclara qu'il y resterait tant que les Anglais seraient à Malte (2).

La conduite du gouvernement napolitain n'était pas faite pour modifier les intentions de Napoléon. Ferdinand, poussé

(1) Le traité d'Amiens reproduisait d'ailleurs sur ce point les stipulations des Préliminaires de paix signés à Londres le 1er octobre 1801 : « Art. 4 : L'île de Malte avec ses dépendances sera évacuée par les troupes anglaises, et elle sera rendue à l'ordre de Saint-Jean de Jérusalem. — Art. 5 : L'Égypte sera restituée à la Sublime Porte. — Art. 7 : Les troupes françaises évacueront le royaume de Naples et l'État romain. Les forces anglaises évacueront pareillement Porto-Ferrajo » (V. De Clercq, t. I, p. 464).

Comme conséquence de l'évacuation de Malte par les Anglais, *le traité d'Amiens prévoyait l'occupation provisoire de cette île par les troupes napolitaines :* « Art. 10, § 12 : Sa Majesté Sicilienne sera invitée à fournir 2.000 hommes natifs de ses Etats pour servir de garnison dans les différentes forteresses desdites îles. Cette force y restera un an, à dater de leur restitution aux Chevaliers ; et si, à l'expiration de ce terme, l'Ordre n'avait pas encore levé la force suffisante, au jugement des Puissances garantes, pour servir de garnison dans l'île et ses dépendances, les troupes napolitaines y resteront *jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par une autre force jugée suffisante par lesdites Puissances* » (*V.* De Clercq, t. I, p. 484). — *Cette occupation n'eut pas lieu,* l'île de Malte n'ayant pas cessé d'être occupée par l'Angleterre.

(2) Gouvion Saint-Cyr, avec 13.000 hommes occupa Otrante, Tarente et Brindisi.

Digitized by Google

par la reine Caroline, armait secrètement contre la France, négociait avec la troisième coalition et cherchait à favoriser une descente des Anglais et des Russes qui, avec l'armée napolitaine, écraseraient le corps français d'occupation. Napoléon n'hésita pas : il exigea d'abord que les troupes napolitaines fussent placées sous le commandement d'un officier français et que les milices fussent licenciées (23 août 1805) ; puis il donna à Gouvion Saint-Cyr l'ordre de marcher sur Naples (7 septembre), et imposa à la cour de Naples atterrée un *traité du 21 septembre 1805* par lequel Ferdinand s'engageait à observer la plus stricte neutralité sur terre et sur mer, à repousser les alliés s'ils tentaient de débarquer, à ne tolérer dans son armée ni Russes, ni Autrichiens, ni Anglais, ni émigrés français. A cette condition, Napoléon consentait à ordonner l'évacuation du royaume de Naples par ses troupes. Cette évacuation devait être entièrement terminée un mois après l'échange des ratifications (1). A cette même époque, les places et postes militaires devraient être remis aux officiers du roi des Deux-Siciles dans l'état où ils se trouvaient, et il était convenu que, dans l'intervalle du mois employé à ces opérations, l'armée française serait, comme par le passé, nourrie et entretenue aux frais de l'occupé (2).

Effectivement, dès le 14 octobre, Gouvion Saint-Cyr se mit en marche vers le nord. Aussitôt le gouvernement napolitain, au mépris du traité qu'il venait de signer (3),

(1) Cet échange eut lieu le 8 octobre 1805.

(2) V. De Clercq, t. II, p. 124.

(3) Dès le 11 octobre, trois jours après la ratification du traité, le roi, par une déclaration signée de ses ministres, avait fait connaître à l'envoyé russe que, « loin de vouloir exécuter le traité, il attendait avec impatience le moment où, avec l'aide de son fidèle allié,

Digitized by Google

fit débarquer dans le royaume 13.000 Russes et 7.000 Anglais, et rompit avec la France le 20 novembre. Mais la coalition anglo-austro-russe fut vaincue à Austerlitz. — Napoléon se mit aussitôt en mesure de châtier la félonie de Ferdinand. Le 26 décembre 1805, à l'heure où Talleyrand signait à Presbourg la paix avec l'Autriche, il dicta à Schœnbrünn son 37e Bulletin, par lequel il proclamait la déchéance des Bourbons de Naples, et déclarait sa volonté de faire de Naples un *royaume inféodé* avec son frère, Joseph, pour roi (1). Le 15 février 1806, Joseph entra à Naples, et les Bourbons cessèrent de régner. Enfin un *décret du 30 mars 1806 éleva Joseph Bonaparte au trône de Naples.*

*
* *

L'occupation française reprit, plus nécessaire que jamais, car c'était, pour Joseph d'abord, puis pour Murat qui lui succéda le 15 avril 1808, un royaume à conquérir : la guerre contre les Bourbonniens régnait, en effet, à l'état endémique dans les Calabres, et les Anglais détenaient la Sicile. Aussi l'armée française d'occupation, dite « corps d'observation de l'Italie méridionale », fut-elle plus nombreuse que jamais : elle atteignit jusqu'à 45.000 hommes avec deux maréchaux, dix généraux de division, dix-sept généraux de brigade (2).

l'Empereur de Russie, il serait en mesure de mettre son royaume à l'abri des agressions de son ennemi naturel » (V. SOREL, t. VI, p. 469).

(1) V. *Moniteur* du 1er février 1806.

(2) V. notamment : *Correspondance de Joseph* avec Napoléon, de mars 1806 à mai 1808 ; *Mémoires du roi Joseph ;* RŒDERER, *Mémoires*, t. III ; ESPITALIER, *Napoléon et le roi Murat* (1808-1815), 1910.

Digitized by Google

Mais cette occupation, — comme celle de la Hollande, du Piémont, de Gènes, des États romains, après leur réunion à l'Empire —, ne rentre plus désormais dans le cadre de notre étude : ce n'est plus l'occupation militaire d'un territoire étranger, *c'est, en réalité, l'occupation d'un territoire français par des troupes françaises.* Sans doute, à la différence des pays dont il vient d'être parlé, il n'y eut pas annexion pure et simple de Naples à la France. Il n'en est pas moins vrai que la situation de ce royaume inféodé était bien *voisine de l'annexion.* Le décret du 30 mars 1806 ne portait-il pas, en effet, que le royaume de Naples faisait partie du grand Empire? Le prince qui gouvernait ce royaume non seulement était Français, mais grand dignitaire de l'Empire. Et le pavillon qui flottait sur les forteresses et les vaisseaux napolitains était le pavillon français.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de voir le commandant du corps d'occupation donner, malgré l'opposition du roi, des ordres aux Français établis à Naples et imposer leur nomination à des emplois publics (1), actes qui seraient étranges s'il s'agissait d'une occupation ordinaire.

Cette immixtion dans les affaires intérieures fut d'ailleurs le plus souvent bienfaisante. La justice, l'administration, les finances, la milice, furent, en effet, entièrement renouvelées. Des lois, des règlements, presque entièrement conformes à ce qui existait en France, remplacèrent l'ancienne organisation du royaume, presque toujours avec avantage, quelquefois d'une manière moins efficace, parce que les circonstances locales ne s'y prêtaient

(1) Juin-juillet 1811, V. Sorel, *op. cit.*, t. VII, p. 546.

Digitized by Google

pas et qu'on n'y mettait pas assez de discernement. En somme, ici comme en Hollande, en Piémont et à Rome, l'occupation française a laissé des traces fécondes (1).

Les troupes françaises quittèrent le royaume de Naples en 1813. Le 16 janvier 1814, Murat, placé et maintenu sur le trône par nos efforts, rompit avec la France, ce qui n'empêcha pas les Alliés de lui enlever sa couronne et de restaurer les Bourbons (mai 1815).

SECTION IV
Occupation de la Suisse (1798-1814)

Plus favorisée que les États italiens et la Hollande, la Suisse, si elle connut, elle aussi, l'occupation française, conserva du moins son indépendance.

Comment la France fut-elle amenée à intervenir dans ce pays qui était resté en dehors de la coalition ? Ce furent les Suisses, ou du moins certains d'entre eux, qui l'appelèrent.

La Suisse, en effet, était alors divisée en treize cantons, la plupart gouvernés par l'aristocratie locale et dont certains étaient liés à d'autres par des rapports de vassalité. Or, sous l'influence de la Révolution de France, il arriva, d'une part, que les cantons sujets réclamèrent l'égalité de droits avec les autres, et, d'autre part, que, dans les cantons aristocratiques, le peuple demanda des réformes libérales. Les uns et les autres invoquèrent l'appui du Directoire français qui répondit à cet appel avec d'autant

(1) V. De Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, t. IX, p. 164.

Digitized by Google

plus d'empressement que la Suisse était un foyer de conspirations royalistes et qu'il désirait y mettre ordre. En conséquence, au début de 1798, les troupes françaises entrèrent en Suisse (1) et occupèrent Bâle, Lausanne et Berne. Le *22 mars 1798*, Brune proclamait la *République helvétique* et, le 12 avril 1798, la Suisse était constituée en un État démocratique et unitaire de dix-neuf cantons égaux en droits (2).

Mais la nouvelle Constitution ne fut pas acceptée dans tout le pays ; des révoltes éclatèrent. Pour contraindre ceux qui résistaient, le nouveau gouvernement se mit sous la tutelle de la France, et, le *19 août 1798*, un *traité d'alliance* était signé entre les deux Républiques, aux termes duquel les troupes françaises continueraient *d'occuper la Suisse,* leur entretien étant à la charge de la République helvétique (3).

Sur ces entrefaites, une seconde coalition fut formée contre la France. Aussitôt, et conformément au traité d'alliance, Masséna passa en Suisse avec 30.000 hommes et occupa le pays des Grisons (mars 1799). Mais les Austro-Russes entrèrent aussi en Suisse, et Masséna, pour leur résister, fut obligé de concentrer toutes les forces que nous avions dans la République helvétique derrière le lac de Zurich. Alors l'insurrection éclata dans les cantons évacués. Mais la victoire de Masséna et la retraite des Austro-Russes (septembre 1799) rétablirent l'ascendant français en Suisse.

(1) Il n'y en avait pas moins là un de ces exemples *d'intervention* que la politique connaît souvent, mais que le droit international réprouve.

(2) V. KAISER et STRICKLER, *Recueil des lois et constitutions suisses.*

(3) V. SOREL, *op. cit.*, t. V, p. 320.

Digitized by Google

Les traités de Lunéville et d'Amiens reconnurent les changements accomplis en Suisse, sans rien stipuler sur l'évacuation de ce pays par les troupes françaises. C'était laisser à la France les mains libres et lui permettre d'y asseoir sa suprématie et de s'y fortifier contre tout retour offensif de l'Autriche. Néanmoins, le Premier Consul, qui désirait donner à l'Europe, et en particulier à l'Empereur de Russie, une preuve de sa modération et de son amour de la paix, fit *évacuer la République helvétique* par nos soldats, en *juillet 1802* (1). Nous avions alors en Suisse une dizaine de mille hommes (2).

*
* *

Mais à peine les troupes françaises étaient-elles parties que l'anarchie recommença : les fédéralistes prirent Berne et forcèrent les pouvoirs publics à se réfugier à Lausanne. La France ne pouvait tolérer un tel état de choses dans un pays qui couvre la Franche-Comté et qui tient une des clefs de l'Italie. Aussi, le 30 septembre 1802, Bonaparte notifia sa médiation aux Suisses : le maréchal Ney prit Berne et brisa la résistance des fédéralistes. Des députés suisses furent appelés à Paris pour élaborer, sous la direction du Premier Consul, une constitution stable et solide. Leur travail aboutit, le 18 février 1803, à ce que l'on a appelé l'Acte de Médiation (3).

Pendant tout son règne, *Napoléon* garda le titre de « *Médiateur de la Confédération helvétique.* » S'il ne fit

(1) V. Sorel, *op. cit.*, t. VI, p. 254.
(2) V. Lettre de Bonaparte à Talleyrand, du 4 novembre 1802.
(3) V. *Moniteur* du 20 février 1803.

Digitized by Google

pas occuper ce pays *d'une façon continue* (1), du moins il n'hésita pas à le considérer comme un *lieu de passage ou de séjour pour ses troupes* (2). La tutelle française fut d'ailleurs assez douce aux Suisses : ils furent « de tous les Européens sous la suprématie française les plus ménagés, les moins tirés hors d'eux-mêmes » (Sorel).

Mais le blocus continental avait contrarié leur industrie. Aussi rompirent-ils avec la France dès ses premières défaites (29 janvier 1814). Réorganisée en 1815, la Suisse, dans laquelle furent compris le Valais, Genève et Neuchâtel, forma une Confédération de dix-neuf cantons libres, indépendants et neutres (pacte du 7 août 1815).

SECTION V

L'écrasement de la Prusse et son occupation par Napoléon (1807-1813) (3)

Toutes les occupations que nous venons de passer en revue avaient pour origine des traités conclus par la Con-

(1) Nos troupes, n'*occupèrent* véritablement que *le Valais* en vertu du *traité du 27 septembre* 1803. Mais il ne faut pas oublier que celui-ci était alors séparé de la Suisse : Bonaparte, en effet, en vue d'assurer la route du Simplon et celle du Gothard, avait, le 28 août 1802, proclamé l'indépendance du Valais sous sa garantie. Le Valais finit d'ailleurs par être *réuni à l'Empire par un sénatus-consulte du 13 décembre* 1810. Quelques jours après, le 24, pour compléter cette réunion, Napoléon décida l'annexion du Tessin.

(2) V. Guillon, *Napoléon et la Suisse* (1803-1815), 1910 ; Sybel, *op. cit.*, t. V.

(3) Cette occupation est mentionnée dans quelques traités de droit international : V. Piédelièvre, *op. cit.*, t. I, n° 347, p. 300; F. de Martens, *Traité de droit international*, 1883, trad. Léo, p. 549 ; Chrétien,

Digitized by Google

vention ou le Directoire : Napoléon, en les prolongeant, en les développant, n'avait été que le continuateur de la politique révolutionnaire.

Sous l'Empire, bien que la pratique des indemnités de guerre fut courante (1), nous ne rencontrons, en dehors du temps de guerre, qu'une seule occupation militaire nouvelle qui soit de quelque importance : celle de la Prusse par les troupes françaises, de 1807 à 1813. Nous ne mentionnerons, en effet, que pour mémoire, deux autres occupations pacifiques de la même époque : 1° l'*occupation de Braunau*, place forte autrichienne sur l'Inn, *à la suite du traité de Presbourg (26 décembre 1805)* ; aux termes de ce traité, cette place devait être évacuée par l'armée française ainsi que le surplus des Etats autrichiens, avant le 1er mars 1806 (art. 22) ; mais Cattaro n'ayant pas été remis à la France, comme il était convenu, Napoléon continua d'occuper Braunau, et cette occupation ne prit fin qu'en novembre 1807 à la suite d'une convention additionnelle de paix signée à Fontainebleau le 10 octobre 1807 (2) ; 2° l'*occupation* par des garnisons françaises *des ports des duchés d'Oldenbourg et de Mecklembourg en vertu de l'article 12 du*

Principes de droit international public, 1893, § 136, p. 140 ; Bry, *Précis élémentaire de droit international public*, 5e éd., 1906, n° 302, p. 415.

(1) V. notamment les traités de Presbourg (26 décembre 1805), de Posen (11 décembre 1806 et de Vienne (14 octobre 1809 : de Clercq, t. II, p. 151, 198 et 293. — Il est vrai que les indemnités imposées par ces traités étaient pour ainsi dire *versées immédiatement*, puisque des lettres de change, en nombre suffisant pour assurer le paiement total, devaient être remises au vainqueur aussitôt l'échange des ratifications. Dans ces conditions, une garantie du paiement était inutile.

(2) V. de Clercq, t. II, p. 228.

Digitized by Google

traité de Tilsitt avec la Russie (7 juillet 1807) « jusqu'à l'échange des ratifications du futur traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre » (1) : occupation qui n'était pas une garantie de l'exécution du traité de paix, mais un moyen pour Napoléon de rendre effectif dans ces duchés le blocus continental (2).

Ceci dit, passons à l'examen de l'*occupation de la Prusse* par Napoléon. Mais auparavant, il convient de rappeler brièvement à la suite de quelles circonstances elle eut lieu.

En 1806, cette Puissance, à l'égard de laquelle, depuis plus de dix ans, la France avait multiplié les bons procédés (2), s'allia contre elle à l'Angleterre, la Russie et la Suède, et, croyant l'heure de la curée venue, lui déclara la guerre (26 septembre-8 octobre). On sait ce que fut cette prodigieuse campagne de Prusse (3). Le 10 octobre, dès le premier engagement à Saalfeld, les Prussiens furent mis en déroute ; et, quatre jours après, par Napoléon à Iéna, par Davout à Auerstaedt, la France

(1) V. DE CLERCQ, t. II, p. 210.

(2) Depuis 1795, en effet, la neutralité prussienne avait été le pivot de toutes les combinaisons du Comité de Salut Public, du Directoire et du Consulat : la France avait recherché l'alliance du roi de Prusse, lui offrant des agrandissements en Allemagne, et même la couronne impériale. Mais la Prusse n'avait pas répondu à ces avances, *escomptant* que *les victoires de la coalition* lui assureraient le profit sans les risques. Après Austerlitz cependant, désireuse d'endormir la méfiance du vainqueur, elle signa avec la France un traité d'alliance offensive et défensive (15 décembre 1805). Mais c'était une alliance sur le papier.

(2) Rappelons aussi à la même époque l'occupation de la *Principauté de Wismar* par le duc de Mecklembourg, en vertu du traité de Malmoë du 26 juin 1803 (V. ci-dessus, p. 45 note).

(3) V. Henri HOUSSAYE, *Iena et la Campagne de* 1806, 1912. — Maréchal DAVOUT, *Opérations du 3e corps* (1806-1807), 1896.

Digitized by Google

« cassait les deux ailes à l'aigle prussien. » L'armée prussienne, cette armée qui depuis le grand Frédéric se croyait la première du monde, et qui n'avait en réalité qu' « une façade de revue et de défilé », n'existait plus. Les villes se rendirent, *la plupart sans résistance*, et, le 27 octobre, Napoléon fit son entrée solennelle à Berlin. « L'Europe se reput de ce spectacle, jouissant de voir cette arrogance à bas » (Sorel).

Napoléon organisa aussitôt le gouvernement des pays conquis (1); puis, tandis que ses lieutenants achevaient la conquête de la Prusse, il se porta au devant des armées du Tsar que le roi Frédéric-Guillaume, poussé par la reine Louise qui était l'âme du parti de la guerre (2), avait appelées dans la Pologne prussienne. Les victoires d'Eylau et de Friedland achevèrent la défaite de la coalition. La *paix* fut *signée à Tilsitt*, le 7 juillet 1807 avec la Russie, le 9 avec la Prusse (3).

***

Trois jours après, une *Convention du 12 juillet 1907, signée à Kœnigsberg* entre Berthier et le maréchal de Kalckreuth, vint compléter ce traité, en *réglant l'évacuation par les armées françaises des territoires prussiens* restitués à

(1) V. ERNOUF, *Les Français en Prusse* (1807-1808), 1872, d'après des documents contemporains recueillis en Allemagne. Le baron Ernouf était le gendre du baron Bignon, qui fut chargé de l'administration du « département » de Berlin depuis la bataille d'Iéna jusqu'à la ratification de la paix de Tilsitt.

(2) V. sur la reine Louise : BONNAL DE GANGE, *La reine Louise de Prusse*; et un intéressant article du vicomte DE GUICHEN, dans l'*Écho de Paris* du 21 juillet 1910.

(3) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. II, p. 217.

Digitized by Google

Frédéric-Guillaume (1). Aux termes de cette convention, nos troupes devaient se retirer graduellement, par échelons, savoir : le 30 août jusqu'à la Vistule, le 5 septembre jusqu'à l'Oder, le 1er octobre jusqu'à l'Elbe. Seule la ville de Stettin devait rester occupée par un corps de 6.000 hommes jusqu'à la date d'évacuation qui serait déterminée ultérieurement par les Plénipotentiaires (art. 2).

Mais l'*article 4* contenait cette expresse réserve que *l'évacuation ne recevrait son exécution que « dans le cas où les contributions frappées sur le pays auraient été acquittées »*, ou quand il aurait été donné pour leur paiement des *sûretés suffisantes*, reconnues valables par l'Intendant Général de l'armée française. C'était subordonner l'évacuation au paiement d'une dette, dont le montant, non spécifié, pourrait dépasser les ressources de la Prusse, dont la liquidation, en tout cas, exigerait de longs délais et risquait de soulever d'interminables difficultés. Par ce moyen, Napoléon, qui ne se méprenait point sur le danger des restitutions promises à la Prusse, — restitutions qu'il n'avait d'ailleurs consenties que sur l'intervention du tsar, — se réservait de prolonger indéfiniment l'occupation des États prussiens (2).

Grâce à cette réserve, en novembre 1807, la Grande Armée n'avait reculé que d'un pas. Napoléon avait simplement retiré ses troupes en deça de la Passarge et rendu à Frédéric-Guillaume Kœnigsberg ; mais il gardait le reste du royaume, maintenait le gros de ses forces entre l'Elbe et la Vistule, l'avant-garde au delà même de ce fleuve (3).

(1) *Id.*, p. 223.

(2) V. A. Vandal, *Napoléon et Alexandre Ier, L'alliance russe sous le Premier Empire*, 1880, t. I, p. 99 à 101, et 180.

(3) Le 7 novembre 1807 seulement, il écrivait à Soult : « Du moment que nos conventions seront signées avec les Prussiens, mon intention est que vous évacuiez la rive droite de la Vistule. »

Digitized by Google

Se retranchant derrière la Convention du 12 juillet, il faisait dépendre l'évacuation d'un accord sur le chiffre et le mode de paiement de l'indemnité, et ce règlement de comptes n'était pas encore intervenu. En attendant, l'occupation militaire continuait de peser sur la Prusse : malgré la paix, les agents français détenaient partout l'autorité, mettaient le pays sous séquestre (1).

Cette *situation indécise* dura plus d'une année, malgré l'insistance du tsar à réclamer l'évacuation de la Prusse (2). Ce ne fut que, lorsque l'échec de ses lieutenants en Espagne (juillet 1808) le contraignit à rappeler d'Allemagne une partie de ses forces, que Napoléon se décida à régler définitivement la question des indemnités prussiennes et à mettre fin à l'occupation de ce pays. Le 5 août 1808 (3), il fit annoncer au tsar son intention d'évacuer la Prusse, et, quelques jours après, il envoyait à Pétersbourg un projet de convention d'évacuation (4).

(1) V. Bailleu, *Correspondance inédite du roi Frédéric-Guillaume et de la reine Louise avec l'empereur Alexandre Ier*; Archives étrangères, Prusse, vol. 240; Hassel, *Histoire de la politique prussienne de 1807 à 1815*; Rambaud, *L'Allemagne sous Napoléon*; Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. VIII; Gachot (Édouard), 1809, *Napoléon en Allemagne* (1913); Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public, 1780-1815*; Denis (E.), *L'Allemagne de 1789 à 1810*.

(2) Alexandre Ier était poussé par la reine Louise pour laquelle il avait une réelle affection (V. Bailleu, *op. cit.*), par son ambassadeur à Paris, le comte Tolstoï, qui detestait la France, et surtout par sa crainte de voir la Pologne renaître de ses cendres : il pensait que Napoléon destinait la Silésie à renforcer l'État de Varsovie.

(3) Trois jours après qu'il a appris la capitulation de Dupont à Baylen.

(4) Par cette marque de confiance personnelle envers l'empereur Alexandre, Napoléon espérait retenir ce prince dans l'alliance française (Vandal, *op. cit.*, t. I, p. 367).

Digitized by Google

*
* *

Aux termes de cette *convention*, qui fut *signée à Paris le 8 septembre 1808* (1), « pour lever, dit le texte, des difficultés survenues dans l'exécution du traité de Tilsitt », et ratifiée le 29 septembre, les États prussiens devaient être évacués par les troupes françaises quarante jours au plus tard après l'échange des ratifications (art. 5), à l'exception des places de *Glogau, Stettin et Custrin* qui *devaient continuer à être occupées* par l'armée française *à titre de garantie du paiement de l'indemnité de guerre*, indemnité que l'article 1er fixait à cent quarante millions de francs et qui devait être acquittée dans un *délai maximum de dix-huit mois*. Glogau devait être évacué lorsque la moitié de cette somme aurait été payée, les deux autres places après l'entier acquittement de l'indemnité.

Le total des trois garnisons françaises laissées dans ces villes était fixé à *10.000 hommes* : 3.300 pour Glogau, 2.800 à Custrin et 3.900 à Stettin. Leur *solde* devait être payée par la France. mais le logement, les vivres, fourrages, chauffage et lumière seraient fournis par la Prusse d'après les tarifs établis par les règlements français. — La police de ces places, pendant la durée de l'occupation, devait appartenir au commandant français ; mais l'administration de la justice et la perception des impôts restaient entre les mains du roi de Prusse. — En outre, aucune troupe prussienne ne pouvait approcher de ces places à plus d'une journée d'étape. La convention prévoyait enfin l'établissement de chemins militaires pour les besoins des garnisons

(1) V. DE CLERCQ, t. II, p. 270. — Sur les négociations relatives à cette convention, V. HASSEL, *op. cit.*, t. I, p. 236 a 247.

Digitized by Google

d'occupation, la fourniture de moyens de transport lors de l'évacuation, et interdisait à l'occupant toute destruction des ouvrages existant dans les places occupées.

Cette convention était à peine ratifiée que Napoléon, sur les instances du tsar avec lequel il se rencontra à Erfurt, du 28 septembre au 14 octobre 1808, y consentit quelques adoucissements : la dette prussienne fut réduite de 140 à 120 millions, et des délais plus longs furent accordés pour le paiement (1). Ces modifications furent sanctionnées par une *convention signée le 29 novembre 1808* entre les cours de Paris et de Kœnigsberg (2).

Le 5 décembre 1808, la Prusse était totalement évacuée par nos troupes, à l'exception des trois forteresses réservées par la convention de septembre. La France avait rempli ses engagements ; il ne restait plus à la Prusse qu'à observer fidèlement les siens pour obtenir sa libération complète. Mais telle ne fut pas la conduite des Prussiens. Désireux d'une prompte revanche (3), ils se servaient de

(1) Le tsar aurait désiré l'abandon des trois places de sûreté laissées entre nos mains par la convention du 8 septembre : il trouvait cette garantie excessive, attendu que la convention donnait déjà *hypothèque* à la France, pour le recouvrement de sa créance, *sur les domaines de la couronne de Prusse*. Mais Napoléon, qui prévoyait la guerre avec l'Autriche et qui craignait, non sans raisons, la duplicité de la Prusse, déclara qu'il conserverait les trois places de l'Oder aussi longtemps que le traité du 8 septembre lui en donnerait le pouvoir.

(2) La cour de Prusse, réfugiée d'abord à Memel, s'était, après l'évacuation de Kœnigsberg par les troupes françaises (fin 1807), établie dans cette ville en attendant que Berlin lui fût rendu. Elle ne rentra à Berlin que le 22 décembre 1809. La reine Louise y mourut peu après (juillet 1810).

(3) « L'opinion du public, et en particulier celle de l'armée, est tout à fait à la guerre », écrit l'envoyé autrichien en février 1809. —

Digitized by Google

leur argent pour acheter des armes et réorganiser leur armée ; et, au mépris de leurs engagements, ils négligeaient de payer l'indemnité due a la France. C'est ainsi que, sur vingt-six millions exigibles de mai à novembre 1809, la Prusse ne versa que 1.515.000 francs (1).

En vain, Napoléon insistait pour le paiement : « Si le roi ne peut pas me payer, disait-il à l'envoyé prussien le 6 novembre 1809, qu'il me cède une province » ; il en fut réduit à envoyer à la Prusse, le 6 février 1810, un ultimatum : payer quatre millions par mois à partir du 1er janvier 1810, ou bien céder à la France Glogau et une partie de la Silésie. Malgré cela, *il y avait encore, en 1811, 70 millions* (sur 120) *de contributions arriérées* de la part de la Prusse, et la France occupait toujours Glogau, Custrin, et Stettin (2).

***

C'est alors que le ministre prussien Hardenberg, voyant Napoléon aux prises avec les difficultés du blocus continental et la révolte de l'Espagne, crut pouvoir lui offrir l'alliance de la Prusse moyennant la remise entière de l'indemnité de guerre et la restitution de Glogau (14 mai 1811). Mais Napoléon ne se laissa pas prendre à ce jeu, et le projet de traité demeura dans les cartons. Il ne l'en fit sortir que lorsque des difficultés sérieuses avec la Russie

« C'est, écrit Saint-Marsan, notre ministre, parmi les militaires et la petite noblesse, le même esprit de vertige qui a régné en 1806. » — La réserve seule du tsar empêcha, en 1809, Frédéric-Guillaume de s'unir à l'Autriche contre la France.

(1) V. Sorel, *op. cit*, t. VII, p. 403. — La France, en 1871, mit, comme nous le verrons, plus de loyauté à s'acquitter de ses obligations.

(2) V. Sorel, t. VII, p. 531.

Digitized by Google

le forcèrent à envisager la possibilité d'une guerre prochaine; et les concessions qu'il fit alors à la Prusse étaient loin de celles réclamées par Hardenberg.

En effet, aux termes du *traité d'alliance offensive et défensive* entre la France et la Prusse signé le *24 février 1812* (1), *la France continuait d'occuper*, conformément à la convention de septembre 1808, les places de Glogau, Custrin et Stettin, mais elle prenait à sa charge les frais d'entretien des troupes d'occupation, savoir : pour Glogau, à dater du jour du traité (24 février 1812), et pour Stettin et Custrin, à dater du jour où le roi de Prusse aurait rempli certains des engagements contractés par lui dans le traité d'alliance (2).

D'autre part, la Prusse restait débitrice de tout l'arriéré de l'indemnité de guerre, mais le paiement en devait être suspendu pendant la durée de la guerre avec la Russie, les intérêts continuant à courir; de plus, la France s'engageait à accepter, comme à compte de cette indemnité, des denrées et munitions jusqu'à concurrence de certaines quantités; il était convenu enfin que, aussitôt ces livraisons effectuées et leur montant déduit de la dette, le solde restant dû sur l'indemnité de guerre serait arrêté, et qu'il

(1) V. DE CLERCQ, t. II, p. 354 à 362. — Ce traité, qui fut ratifié le 5 mars, comprenait quatre conventions distinctes, savoir : 1° un traité d'alliance offensive et défensive, à articles secrets; 2° une convention secrète réglant le concours de la Prusse dans le cas d'une guerre contre la Russie; 3° une convention sur les fournitures de vivres et de denrées à livrer par la Prusse, les transports militaires, etc., complétant les conventions des 8 septembre et 29 novembre 1808; 4° une convention pour régler le concours de la Prusse dans la guerre contre l'Angleterre.

(2) Ceux prévus par la troisième convention (fournitures de vivres et de transports).

Digitized by Google

serait pris de nouveaux arrangements pour l'acquittement de cette somme.

Tels étaient les adoucissements apportés par le traité du 24 février 1812 aux conventions des 8 septembre et 29 novembre 1808. Napoléon garantissait en outre à la Prusse l'intégrité de son territoire, et s'engageait à lui procurer quelque agrandissement dans le cas d'une heureuse issue de la guerre.

De son côté, le roi Frédéric-Guillaume s'obligeait, dans le cas d'une guerre entre la France et la Russie, à *laisser traverser et occuper ses provinces par les troupes françaises*, à l'exception de la Haute-Silésie, du comté de Glatz, des principautés de Breslau, d'Œls et de Brieg et de la ville de Postdam. Les commandants français ne devaient, d'ailleurs, s'immiscer ni directement, ni indirectement dans le gouvernement et l'administration civile. Mais ils pourraient, par voie de réquisitions et contre paiement, se procurer les vivres et ce qui est nécessaire aux charrois. Ils seraient, en outre, chargés de la police et du maintien de l'ordre pour ce qui concerne la sûreté de l'armée ; les délits qui pourraient être commis envers des membres de l'armée française seraient jugés par des commissions militaires formées par les généraux de ladite armée, l'accusé étant assisté d'un défenseur de sa nation.

Ce traité ne tarda guère à recevoir son exécution, puisque six semaines après, le 8 avril 1812, la guerre éclatait entre la France et la Russie. Aussitôt l'armée française occupa le territoire prussien, se concentra à la frontière de Pologne et, le 24 juin, franchit le Niémen, après avoir laissé derrière elle dans les villes de Prusse, et en particulier à Berlin (1),

(1) « Aucune troupe prussienne ne doit s'y trouver; aucun service ne doit s'y faire que par ordre du général français » (Lettre de

Digitized by Google

des garnisons afin de tenir cette puissance en respect.

Mais le désastre de la Grande Armée, dont les débris repassèrent le Niémen le 19 décembre 1812, vint bientôt permettre à la Prusse de déchirer le traité d'alliance du 24 février. Profitant de ce que les Russes entraient sur son territoire, elle demanda à Napoléon la retraite de l'armée française derrière l'Elbe, l'évacuation des forteresses de l'Oder et une remise des 45 millions sur l'arriéré de l'indemnité de guerre (février 1813) (1). Mais Napoléon, ne voulant pas ouvrir aux Alliés les routes jusqu'à l'Elbe, refusa. *La Prusse* alors s'allia avec la Russie (2) et, *le 16 mars 1813, déclara la guerre à la France.*

A dater de ce jour, par le fait de l'état de guerre existant entre les deux pays, l'occupation change de caractère : ce n'est plus une occupation pacifique découlant d'un traité, c'est *une occupation de guerre.* Elle ne dura d'ailleurs que quelques mois.

Bientôt, en effet, les défaites de ses lieutenants à la Katzbach et à Grosbeeren (29-30 août 1813) obligèrent Napoléon à se retirer pour concentrer ses forces en Saxe ; et après la bataille de Leipzig (16-18 octobre), les quelques garnisons qu'il avait laissées en Prusse pour s'y ménager des moyens de retour offensifs, furent cernées et assiégées et ne tardèrent pas à succomber (3). Quelques-unes cependant résistèrent jusqu'à la fin de la guerre et ne furent évacuées par les troupes françaises qu'en mai 1814, à la

Napoléon à Berthier du 23 avril 1812, *Correspond. de Napoléon*, éd. 1867, t. XXIII, p. 444.

(1) V. SOREL, t. VIII, p. 60.

(2) Traité de Kalisch, 28 février 1813 (V. F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. VII).

(3) V. MARBOT, *Mémoires*, t. III, p. 236, 238, 367 et 369.

Digitized by Google

suite de la convention d'armistice du 23 avril (1). Quant au solde de l'indemnité de guerre due par la Prusse, il ne fut jamais acquitté par cette Puissance, la France en ayant fait l'abandon par le traité de paix du 30 mai 1814.

***

Telle fut cette importante occupation, l'une des plus connues parmi les occupations de garantie. On a vu — et il convient de bien mettre ce fait en relief — qu'elle *présenta, en réalité, deux et même trois phases bien distinctes :* tout d'abord, à la suite du traité de paix de juillet 1807, et pendant quatorze mois, il y eut une situation indécise qui n'était évidemment plus l'occupation de guerre, mais qui n'était pas l'occupation pacifique conventionnelle : c'est la situation du territoire envahi entre l'époque de la signature de la paix et celle de son évacuation par le vainqueur, situation qui laisse à celui-ci des pouvoirs encore très étendus et qui, d'ordinaire, dure un temps très court, mais qui, en l'espèce, fut d'une durée tout à fait exceptionnelle. — Puis, après la convention de septembre 1808, l'occupation, réduite aux trois places de l'Oder, devient une véritable occupation de garantie, soigneusement réglementée, qui dure jusqu'en mars 1813, époque où les hostilités reprennent entre la Prusse et la France, et où, par suite, il ne saurait plus être question d'occupation militaire pacifique. Mais, — particularité très curieuse, — à partir de février 1812, c'est-à-dire de la signature de l'alliance franco-prussienne, cette occupation de garantie se combine avec une autre occupation conventionnelle, portant

(1) V. DE CLERCQ, t. II, p. 410.

Digitized by Google

sur d'autres parties du territoire prussien, et dont le but n'est plus d'assurer le paiement d'une indemnité de guerre, mais de faciliter les opérations militaires des deux alliés contre l'ennemi commun.

L'occupation française força la Prusse à se régénérer, si elle voulait survivre. L'exemple de notre Révolution lui montra comment une nation se concentre en soi-même, se défend et se reconstitue. — Mais aussi cette occupation prolongée avait avivé la haine contre notre pays. Nulle part on ne souhaitait avec plus d'ardeur la chute de Napoléon et la défaite de la France que l'on voulait refouler au delà du Rhin, et même au delà des Vosges. Cette haine, nous devions la voir se manifester et s'assouvir hélas! lors des invasions de 1814 et de 1815, et, plus férocement encore, en 1870.

JUGEMENT D'ENSEMBLE SUR CES DIVERSES OCCUPATIONS

Nous avons terminé l'examen des nombreuses occupations militaires pacifiques qu'offre à notre étude l'histoire de la lutte entre la Révolution française et l'Europe monarchique. Si, maintenant, dans un esprit de synthèse, nous voulions grouper ces diverses occupations d'après les analogies qu'elles peuvent présenter entre elles, nous pourrions, semble-t-il, les classer de la manière suivante :

1° *Occupations destinées à garantir le paiement d'une indemnité de guerre.* Telles furent celles des Etats Pontificaux en 1797 à la suite du traité de Tolentino et celle de la Prusse (1808) ;

2° *Occupation en vue d'une cession définitive.* Ce fut le cas

Digitized by Google

de l'occupation de la rive gauche du Rhin, depuis le traité de Bâle jusqu'à la paix de Lunéville ;

3° *Occupations dictées par des considérations stratégiques.* Dans cette catégorie rentrent l'occupation du Piémont, celle de Gênes, celle des ports napolitains, celles enfin des Etats du Margrave de Bade et du duc de Wurtemberg ;

4° *Occupations ayant un caractère protecteur.* Ce sont celles des Républiques sœurs : Républiques batave, cisalpine, vénitienne, helvétique, romaine et napolitaine.

Mais c'est là une *classification fragile* car plusieurs de ces occupations ont pour but *à la fois* de garantir le paiement d'une contribution de guerre, de conserver aux armées françaises, en vue de la continuation de la lutte, des positions stratégiques importantes, enfin d'appuyer et de consolider dans le pays occupé un gouvernement favorable à la France et à l'esprit de la Révolution.

En fait, *le trait dominant* des occupations de cette période *c'est leur caractère protecteur.* Obligée pour réduire la coalition de porter la guerre hors de ses frontières, la France révolutionnaire y suscita des républiques nouvelles qui lui demeurèrent liées par leur création même. D'une part, les partis démocratiques qui, dans ces pays, s'étaient emparés du pouvoir grâce aux victoires françaises, avaient besoin de l'alliance de la France pour se soutenir. D'autre part, ces jeunes républiques étaient par elles-mêmes trop faibles pour sè défendre contre les forces de la coalition monarchique, et la France ne pouvait, sans déchoir, abandonner ces peuples qu'elle avait conviés à l'émancipation. Elle y eut perdu son prestige, et, avec son prestige, la raison d'être de sa victoire. L'Europe en eût profité immédiatement contre la France pour la refouler et l'envahir. L'occupation de ces pays (Hollande, États italiens,

Digitized by Google

Suisse) eut donc un double but : y assurer l'ordre intérieur et la consolidation du gouvernement, et surtout *en faire des barrières pour le territoire français*. Les hommes de la Révolution reprenaient les traditions de Rome avec le système des républiques vassales et des alliés assujettis.

***

Cette politique fut d'ailleurs une *conséquence fatale de la lutte pour les limites*. La France de la Révolution profita de ses victoires pour se donner ses « limites naturelles », les limites de César. Or, pour défendre ces frontières enfin conquises contre les autres Etats de l'Europe, qui apportaient à la refouler dans ses anciennes limites » autant d'obstination qu'elle mettait d'élan à en sortir, la France fut conduite à pousser ses têtes de pont, ses avancées, ses forts détachés, au-delà de ces mêmes limites : il lui fallut dominer l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, la Hollande, et, pour les dominer, les occuper ; sans quoi les alliés s'y seraient installés et auraient, de là, mené leurs parallèles et leurs approches contre la place conquise en 1801 et en 1802 (1).

Une autre conséquence de cette lutte pour les limites, qui mit toute l'Europe aux prises pendant près d'un quart de siècle, c'est que la prolongation de la guerre, en rendant plus lourdes les charges de l'occupation, amena les pays occupés à s'efforcer d'échapper à la tutelle française, même au mépris des traités. Et la France pour qui, comme nous venons de le montrer, c'était une nécessité de dominer ces pays, fut conduite à les incorporer. C'est ainsi que

(1) V. SOREL, *op. cit.*, t. VIII, p. 494.

Digitized by Google

nous avons vu la plupart de ces occupations aboutir à des annexions.

***

Nous avons dit quels furent les résultats de ces diverses occupations pour les pays qui les subirent. Qu'il nous suffise de rappeler en terminant que, si, par suite de la politique napoléonienne et notamment de l'application du blocus continental, l'occupation a parfois été bien lourde pour ces pays, les intéressés eux-mêmes sont aujourd'hui à peu près unanimes à reconnaître qu'elle leur a été en définitive bienfaisante : *les armées françaises, en séjournant à l'étranger, y ont répandu et consolidé les principes de la Révolution.* L'Italie et l'Allemagne notamment y ont trouvé le germe de leur unité. A ces occupations et aux victoires de Napoléon est due *l'Europe nouvelle.*

Digitized by Google

CHAPITRE III

LA SAINTE-ALLIANCE ET LA PRATIQUE DES OCCUPATIONS MILITAIRES EN TEMPS DE PAIX (1815-1848)

Considérations générales. — La Sainte-Alliance et la politique d'intervention : les occupations pour consolider la restauration monarchique. — Déclin de la Sainte-Alliance après 1830. — Les occupations de 1830 à 1848 : leurs causes diverses.

SECTION I : L'occupation de la France par les Alliés (1815-1818). — Le traité du 20 novembre 1815 et les négociations préliminaires. — Indemnité de guerre et occupation conventionnelle. — But de cette occupation. — Son étendue. — Son caractère collectif. — Sa durée. — Sa réglementation. — La Conférence de Paris.

Vers la libération : le duc de Richelieu. — Les emprunts de 1817 et 1818. — Accord du 10 février 1817 : réduction de l'effectif de l'armée d'occupation. — Convention financière du 25 avril 1818. — Le Congrès d'Aix-la-Chapelle et la convention d'évacuation du 9 octobre 1818. — L'évacuation du territoire français, 20 octobre-30 novembre 1818.

SECTION II : Les occupations autrichiennes à Naples et en Piémont (1821). — L'œuvre du Congrès de Vienne en Italie : déception et mécontentement des Italiens.

§ 1er. — Occupation du royaume de Naples. — Révolution de Naples, 1820 : le roi fait appel à l'Autriche. — Congrès de Laybach et accord du 2 février 1821 : l'Autriche mandataire de l'Europe. — Convention d'occupation du 28 octobre 1821. — Prolongation de l'occupation, en 1824. — Evacuation : mai 1826.

§ 2. — Occupation du Piémont. — Révolution de Turin (mars 1821). — Intervention de l'Autriche : convention d'occupation du 24 juillet 1821. — Congrès de Vérone : prolongation de l'occupation (octobre 1822). — Evacuation graduelle (1823).

Digitized by Google

SECTION III : Les occupations françaises et anglaises dans la péninsule ibérique.

§ 1er. — Les Français en Espagne (1823 1828). — Occupations antérieures en Espagne. — Révolution de 1820. — Congrès de Vérone : intervention française et restauration de Ferdinand VII (1823). — La convention d'occupation du 9 février 1824 et le règlement annexe. — Prolongations successives de l'occupation : conventions des 30 juin et 10 décembre 1824. — Rappel des troupes françaises : juillet-novembre 1828. — Convention de liquidation du 30 décembre 1828. — Jugement sur cette occupation.

§ 2. — Les Anglais en Portugal (1827-1828). — Causes de cette occupation : ses rapports avec l'intervention française en Espagne. — Occupation en vertu d'un traité d'alliance. — But de l'Angleterre. — Rappel des troupes britanniques (avril 1828).

§ 3. — Autres interventions étrangères, de 1830 a 1848. — Nouvelles guerres civiles dans la Péninsule (fin 1833). — Traité de la quadruple Alliance, 1834. — Convention franco-espagnole de juin 1835. — Interventions espagnoles en Portugal, en 1834 et 1847.

SECTION IV : L'indépendance de la Grèce et les occupations française et russe dans la péninsule des Balkans (1828-1836).

§ 1er. — Occupation de la Morée par les troupes françaises (1828). — Soulèvement de la Grèce contre les Turcs, en 1821. — La Conférence de Londres : juillet 1828. — La France, mandataire des Cours alliées, occupe le Péloponèse (août 1828). — Caractère de cette occupation. — Traité d'Andrinople (14 septembre 1829) : indépendance de la Grèce. — Prolongation de l'occupation française jusqu'en 1833.

§ 2. — Occupation des Principautés danubiennes par les Russes (1829). — Guerre russo-turque : mai 1828. - Traité d'Andrinople (14 septembre 1829) : indemnité de guerre et occupation de garantie. — Évacuation progressive : 1830, 1831, 1836. — Occupation par une puissance protectrice. — Conséquences : pouvoirs exorbitants de l'occupant.

§ 3 — Occupation du Bosphore par les Russes (avril-juillet 1833). — Occupation par un allié à titre de protection.

SECTION V : Les occupations militaires sous la monarchie de Juillet.

§ 1er. — Occupations autrichiennes et française dans les États Pontificaux (1831-1838). — Contre-coup de la révolution de juillet 1830 en Italie. — Intervention de l'Autriche. — Occupation des États de l'Église : mars 1831. — Nouvelle occupation en 1832. — La France à Ancône : occupation de fait (février 1832). — La convention du 16 avril 1832. — Évacuation (1838).

Nouvelles interventions en 1847.

Digitized by Google

§ 2. — Les expéditions françaises en Belgique (1831-1832). — Séparation de la Belgique et de la Hollande (août 1830). — La Conférence de Londres : Première expédition française en Belgique (août 1831). — Traité des vingt-quatre articles (octobre 1831). — Seconde expédition française en Belgique : conventions des 22 octobre et 10 novembre 1832. — Caractère de ces interventions.

L'accord hollando-belge du 21 mai 1833 : occupation du Luxembourg par les Belges (1833-1839).

§ 3. — Occupation de Cracovie par l'Autriche (1836-1846). — Ses causes. — Son caractère spécial : mesure coercitive d'un État protecteur à l'égard de l'État protégé. — Annexion en 1846.

SECTION VI : Occupations militaires hors d'Europe. — Débuts de l'expansion européenne. — Occupations anglaises en Birmanie (1826) et en Chine (1842). — Projets d'occupation française au Maroc (1844).

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les occupations militaires en dehors du cas de guerre sont désormais entrées dans la pratique internationale. Nous en rencontrons un certain nombre, dont plusieurs d'un réel intérêt, dans la période qui va de 1815 à 1848. Et *la plupart* de ces occupations, semblables en cela à celles de la période révolutionnaire, *ont pour but de consolider le gouvernement du pays occupé.* Seulement il ne s'agit plus alors de maintenir l'œuvre de la Révolution, mais de la détruire.

Les souverains, qui ont vu leurs trônes ébranlés par la conquête française, profitent, en effet, de leur victoire en 1815 pour s'efforcer de restaurer leurs gouvernements tels qu'ils existaient avant 1789 et tenter d'effacer toutes les traces laissées par la Révolution.

Pour que cette œuvre fût durable, il fallait d'abord éteindre complètement le foyer révolutionnaire. A cet effet, les Alliés occupèrent conjointement la France de

Digitized by Google

1815 à 1818. Et ils ne lâchèrent leur proie que lorsqu'ils se crurent tranquilles de ce côté.

Il leur fallait, en outre, se prémunir contre la survivance possible, dans leurs États respectifs, d'un esprit révolutionnaire qui pourrait menacer leur pouvoir absolu. C'est dans ce but qu'ils conclurent *en 1815* le *pacte* fameux connu sous le nom *de Sainte-Alliance.* Inspiré par le tsar Alexandre Ier, poussé lui-même par la mystique et passionnée Mme de Krudener (1), ce pacte fut vraiment la coalition des rois contre les peuples. Formé d'abord entre les trois souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse, toutes les Puissances, sauf le Pape et l'Angleterre, ne tardèrent pas à y adhérer.

Le principe même et la pratique constante de la Sainte-Alliance fut la *politique d'intervention.* Le prince de Metternich, chancelier d'Autriche, qui fut vraiment l'âme de la Sainte-Alliance et le directeur de la politique européenne de 1815 à 1848, revendiquait « le droit de se rendre à l'appel fait par une autorité légale pour sa défense, tout comme il se reconnaissait le droit d'aller éteindre le feu dans la maison du voisin pour empêcher qu'il ne gagne la sienne. » Il proclamait même « la solidarité des puissances dans les secours que l'une ou l'autre serait appelée à porter à un Etat en proie à l'anarchie révolutionnaire (2) ».

Ce droit d'intervention dans les affaires intérieures des autres Etats, *en vue d'y maintenir le principe de la légitimité et de consolider l'œuvre du Congrès de Vienne*, fut solennellement affirmé dans les *Congrès* d'Aix-la-Chapelle (1818),

(1) V. Muhlenbeck, *Les origines de la Sainte-Alliance*, 1888.

(2) V. Metternich, *Mémoires*, t. V, p. 44 et 46. — Cons. également Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, 1897-98.

Digitized by Google

où l'on s'occupa des affaires de France, de Troppau (1820), de Laybach (1821) et de Vérone (1822)(1) qui aboutirent à l'occupation de Naples et du Piémont par l'Autriche (1821) et à celle de l'Espagne par la France (1824).

***

A partir de 1826, la Sainte-Alliance décline visiblement, malgré les efforts du prince de Metternich pour la maintenir (2). La Révolution de 1830 triomphe en France, sans que les Alliés interviennent en faveur des Bourbons contre cette reprise du mouvement révolutionnaire (3). Le gouvernement de Juillet, appuyé par l'Angleterre, défend le principe de non-intervention et en impose le respect à l'Autriche. Seule l'occupation des Etats Pontificaux par la France et l'Autriche, de 1831 à 1838, paraît continuer les pratiques de la Sainte-Alliance : encore cette occupation s'explique-t-elle par la situation toute spéciale du Pape, souverain sans armée.

Les autres *occupations* que nous révèle l'histoire de l'Europe de *1830 à 1848, ont des causes toutes différentes.*

(1) V. aussi la dépêche du comte de *Nesselrode*, ministre du tsar, en date du 31 janvier 1821, et celle du prince de *Metternich* du 12 mai suivant.

(2) Lui-même a écrit dans ses *Mémoires*: « A partir de 1826, la Sainte-Alliance ne fut plus, à vrai dire, qu'un vain mot » (t. V, p. 195).

(3) Toutefois, en face de cette France redevenue suspecte, Metternich tenta de ressusciter la Sainte-Alliance. Ses efforts aboutirent, le 10 octobre 1833, à la conclusion, entre les cours de Prusse, de Russie et d'Autriche, d'un nouvel accord qui proclama encore le droit d'intervention (V. THUREAU-DANGIN, *Histoire de la monarchie de juillet*, 1884-1892, t. II, p. 369). — Mais, en présence de l'entente franco-anglaise, cet accord demeura une manifestation sans résultats.

Digitized by Google

Les unes ont pour objet de garantir l'existence d'Etats nouveaux dont l'indépendance a été reconnue par l'Europe: c'est ainsi que la France fut amenée, en 1830 et 1831, à occuper *la Grèce* et *la Belgique*, comme mandataire de l'Europe et pour faire respecter les décisions de la Conférence de Londres qui avait déclaré l'indépendance de ces deux pays. D'autres ont pour but d'assurer le paiement d'une indemnité de guerre: telles l'occupation de la Bulgarie et des *Principautés danubiennes* par les Russes en vertu du traité d'Andrinople (1829), et l'occupation de l'archipel des Chou-Say par l'Angleterre à la suite de sa guerre avec la *Chine*, en 1842. — Enfin l'occupation du Bosphore par les Russes en 1833 est une des manifestations de la poussée slave vers Constantinople, de même que celle de la *République de Cracovie* par l'Autriche en 1836 est le prélude de l'annexion de ce petit Etat, dernier vestige de la malheureuse Pologne.

Nous allons étudier rapidement ces diverses occupations, en insistant surtout sur les deux plus importantes, celles qui, au point de vue du droit international, nous fournissent les plus précieux enseignements, l'occupation de la France par les Alliés en 1815 et celle de l'Espagne par les armées françaises en 1824.

SECTION I

L'Occupation de la France par les Alliés (1815-1818) (1)

La France qui, tant de fois victorieuse, avait occupé les

(1) *Documents :* Correspondance du duc de Richelieu, Arch. Aff.

Digitized by Google

autres États, devait, elle aussi, connaître les rigueurs de l'occupation étrangère en temps de paix.

En 1814, les Alliés vainqueurs, trouvant une garantie de paix suffisante dans la chute de Napoléon et le rétablissement de la monarchie légitime, avaient évacué le territoire français dès la signature du traité de paix, et n'avaient, malgré la demande des Prussiens, réclamé aucune indemnité de guerre (1).

Il n'en fut plus de même en 1815 lorsque, après le retour de l'Ile d'Elbe, la défaite de Waterloo eut de nouveau ouvert la France à l'invasion étrangère. Les Alliés, regrettant leur modération de 1814, résolurent de prendre cette fois, contre l'humeur belliqueuse et l'esprit révolutionnaire de ce pays, des garanties plus réelles que le simple rétablissement d'un gouvernement dont ils venaient de constater l'impuissance.

Dès le début des négociations en vue de la paix

Etrang. ; Correspondance des préfets, Arch. nationales ; WELLINGTON, *Dispatches à Castlereagh ;* POZZO DI BORGO, *Correspondance ;* METTERNICH, *Mémoires ;* VILLÈLE, *Mémoires ;* Chancelier PASQUIER, *Mémoires*, le témoin, au dire de Taine, « probablement le mieux informé et le plus judicieux pour la première moitié du XIXe siècle » (*Origines*, t. IX, p. 26, note) ; V. aussi : RAIN, *L'Europe et la restauration des Bourbons* (1814 1818), 1908; CREUX, *La libération du territoire ;* CRÉTINEAU-JOLY, *Histoire des traités de* 1815 *et de leur exécution ;* ANGEBERG, *Le Congrès de Vienne et les traités de* 1815 (1863) ; SOREL, *Le traité du* 20 *novembre* 1815 ; DE VIEL-CASTEL. *Histoire de la Restauration,* 20 vol. 1860 ; DURIEZ, *Traités de* 1815 ; ALBIN (P.), *Les grands traités politiques depuis* 1815 *jusqu'à nos jours,* 1910 ; et les divers ouvrages cités ci-après.

(1) Il est vrai de dire que la France, de son côté, renonçait aux créances qu'elle pouvait encore avoir, à titre d'indemnités de guerre, contre certaines des Puissances alliées, la Prusse par exemple, et qu'elle évacuait les nombreuses places fortes que ses troupes occupaient toujours en dehors de ses anciennes frontières.

Digitized by Google

(12 juillet) (1), ils furent *unanimes sur la nécessité d'une occupation* temporaire du territoire français (2) pour

(1) Les hostilités avaient cessé depuis la *convention du 3 juillet* 1815, signée par le gouvernement provisoire, aux termes de laquelle l'armée française devait se retirer derrière la Loire. Malgré cela, les troupes étrangères continuèrent à entrer en France pendant plusieurs mois : un corps de Brunswick passa encore la frontière le 11 octobre. En outre, *bien que l'on ne fût plus en état de guerre, les Alliés mettaient purement et simplement le pays au pillage*, remplaçant les Préfets par des gouverneurs militaires, s'emparant des caisses publiques et frappant les particuliers aussi bien que les villes, d'énormes réquisitions arbitraires, en argent et en nature ; ils entravaient toute police, empêchaient toute administration (V. Henry Houssaye : *1815, la Seconde abdication, la Terreur-Blanche*, 1904, p. 485-489). Et il en était ainsi sur la plus grande partie du territoire, les Alliés s'étant, au mépris de la ligne de démarcation convenue le 24 juillet, avancés à travers le Puy-de-Dôme, le Cantal, la Lozère, la Haute-Loire, le Gard, etc... (*Id.*, p. 437, note 4) ; de sorte que *cinquante-huit départements français étaient occupés par plus d'un million de soldats étrangers :* 1.135.000, non compris deux corps espagnols entrés en France par les Pyrénées (V. le détail de ces troupes d'après un tableau officiel remis par Wellington, dans Vaulabelle, *Histoire des Deux Restaurations*, t. IV, p. 225).

(2) Les propositions présentées par les différentes Puissances dans leurs notes et mémoires se résument ainsi (V. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. VIII, p. 477) :

Russie : occupation temporaire et contribution de guerre à fixer d'un commun accord ;

Angleterre : occupation temporaire, contribution de guerre, retour à la frontière de 1790 ;

Autriche : occupation par 150.000 hommes, contribution de guerre, retour à la frontière de 1790, cession ou démantèlement des forteresses de la première ligne, Flandre et Alsace ;

Prusse : occupation par 240.000 hommes, contribution de guerre de 1.200 millions, cession des places fortes de la Flandre, de l'Alsace, de la Lorraine et de la Savoie.

Comme on le voit, c'était la Prusse qui se montrait la plus âpre à la curée, et la Russie qui, au contraire, donnait l'exemple de la modération. Cette Puissance ne consentit même à réclamer une contribution de guerre que parce qu'il fallait bien faire une part à

Digitized by Google

garantir l'Europe contre les dangers d'une nouvelle révolution en France (1). Aussi, lorsqu'ils remirent à Talleyrand, le 20 septembre 1815, leur *ultimatum* concernant les conditions de la paix, celui-ci comportait l'occupation pendant sept ans, par 150.000 hommes, d'une ligne de territoire et de places fortes le long des frontières du Nord et de l'Est (2).

Le gouvernement français dut s'incliner devant cette volonté unanime. Il obtint, toutefois, grâce à l'appui du tsar, que la durée de l'occupation serait réduite à cinq ans. C'est sur cette base que fut signé le protocole de paix du 2 octobre.

Le principe de l'occupation une fois admis, on détermina les conditions de l'entretien de l'armée d'occupation (13 octobre). Puis les Alliés arrêtèrent entre eux la composition de cette armée ainsi que le choix d'un généralissime et la ligne de conduite qu'il y avait à lui tracer (22 octobre) (3).

Enfin le *traité de paix* fut signé à Paris le *20 novembre 1815* (4). Son *article 5* imposait à la France l'*occupation* pendant cinq ans au maximum, par un corps de troupes

l'avarice et à l'indigence des Prussiens qui se plaignaient hautement qu'on eût trop ménagé la France en 1814 et dont rien ne semblait pouvoir assouvir la haine farouche vis-à-vis de « l'ennemi héréditaire. »

(1) Déjà, le 8 juillet, le lieutenant anglais Woodberry écrivait dans son journal : « Nous n'empêcherons le retour de Bonaparte qu'en occupant le pays pendant quelques années et en exigeant le licenciement de l'armée » (V. Houssaye, *op. cit.*, p. 418, note 3 *in fine*). Manifestement, cet officier se faisait l'écho des propos que tenaient les Alliés.

(2) V. Sorel, *op. cit.*, VIII, p. 480; Houssaye, *op. cit.*, p. 541.

(3) V. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe* (1814-1878), 2 vol., t. I, p. 94.

(4) De Clercq, *op. cit.*, t. II, p. 642.

Digitized by Google

alliées, d'un certain nombre de ses places frontières. Il était complété par *deux conventions additionnelles* du même jour, relatives, l'une au paiement de l'indemnité de guerre (1), l'autre à « l'occupation d'une ligne militaire en France par une armée alliée (2). »

*
* *

« Cette occupation, dit Albert Sorel (3), présentait le double caractère d'une prise de gage pour le paiement de l'indemnité de guerre, et d'une garantie contre le péril d'une nouvelle révolution. »

Une garantie contre le péril d'une révolution : cela n'est pas douteux ; une prise de gage pour le paiement de l'indemnité : non. Nous pensons, en effet, que le but des alliés, en prolongeant ainsi leur présence sur le sol français, fut exclusivement d'affermir Louis XVIII sur le trône de France parce qu'ils trouvaient pour eux, dans la restauration des Bourbons, une garantie de paix, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur ; quant à l'indemnité, ils s'en étaient fait garantir le paiement d'une autre manière. — Et ce n'est point là une question négligeable : car du *but assigné à l'occupation* découlent et les conditions dans lesquelles on l'exerce et les raisons qui en déterminent la cessation.

Or, pour connaître les motifs de l'occupation de 1815, il suffit de lire le traité du 20 novembre. Celui-ci, après

(1) Le traité du 20 novembre imposait, en effet, à la France une indemnité de guerre de 700 millions, qui devait être acquittée jour par jour, par portions égales dans le courant de cinq années ; — ce qui faisait par jour 383.589 francs 4 centimes —, au moyen de bons au porteur sur le Trésor royal de France.

(2) V. DE CLERCQ, t. II, p. 651 et 653.

(3) V. *op. cit.*, t. VIII, p. 490, et *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, p. 355-356. — V. aussi MAY, *Le traité de Francfort*, p. 190.

Digitized by Google

un préambule dans lequel il est dit que la reprise, entre la France et ses voisins, des rapports de confiance et de bienveillance réciproque ne saurait résulter que « d'un arrangement propre à assurer aux Puissances alliées de justes indemnités pour le passé et des *garanties solides pour l'avenir* », règle d'abord (art. 1 à 4) la question des « indemnités pour le passé » : c'est le retour à la frontière de 1790 et une contribution de guerre de 700 millions ; et l'article 4 dit expressément que « les garanties du paiement de cette somme seront réglées par une convention particulière. » Cette convention — c'est la première convention additionnelle du 20 novembre, — indique, en effet, dans son article 8, que « le 1er janvier 1816, il sera remis par la France aux Puissances alliées, à titre de garantie de la régularité des paiements, une rente sur le Grand Livre de la Dette de France de la somme de 7 millions de francs, au capital de 140 millions. » Voilà la garantie du paiement régulier de l'indemnité, et cette garantie suffisait, puisque la France remettait immédiatement aux Alliés quinze engagements de 46 millions deux tiers, formant la somme totale de 700 millions, et payables de quatre mois en quatre mois pendant cinq ans. D'occupation, il n'est point parlé.

C'est seulement lorsque la question de la contribution de guerre est complètement réglée, alors qu'il n'en sera plus fait mention, que le traité aborde la question de l'occupation. *Article 5 : « L'état d'inquiétude et de fermentation* dont, après tant de secousses violentes et surtout après la dernière catastrophe, la France doit nécessairement « se ressentir encore, *exigeant pour la sûreté des États voisins des mesures de précaution et de garantie temporaire*, il a été jugé indispensable de faire occuper pendant un certain temps, par un corps de troupes alliées, etc... ». Et le même article

Digitized by Google

ajoute que l'occupation pourra prendre fin au bout de trois ans, — donc avant le paiement intégral de l'indemnité de guerre, puisque celle-ci ne devait être acquittée que dans un délai de cinq années, — « si les Souverains alliés, après avoir, de concert avec S. M. le Roi de France, mûrement examiné la situation et les intérêts réciproques, et *les progrès que le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité aura faits en France*, s'accordent à reconnaître que les motifs qui les portaient à cette mesure ont cessé d'exister. » Le traité n'établissait donc aucun lien entre le terme de l'occupation et le terme du paiement de la contribution. Par suite, celle-là n'était point la garantie de celle-ci. Nous verrons d'ailleurs qu'effectivement, quand l'occupation prit fin, la France devait encore 165 millions sur l'indemnité de guerre.

Le traité de paix n'est pas, du reste, le seul document qui nous renseigne sur le but de l'occupation. Celui-ci résulte, non moins nettement, des Conférences qui précédèrent la signature du traité du 20 novembre, ainsi que des Instructions adressées au commandant de l'armée d'occupation. Et ni ici ni là, il n'est question de garantir le paiement des 700 millions. Nous voyons, en effet, à la conférence du 18 septembre, Metternich justifier l'occupation — qu'il voulait d'une durée de sept années — en faisant valoir « la fermentation des esprits et la nécessité de donner au roi le temps de former une armée fidèle et forte (1). » D'autre part, le gouvernement russe, dans la Note contenant ses propositions de paix, disait que les Alliés devaient « affermir l'autorité du roi de France », et proposait à cet effet de prendre en France une position

(1) V. Vaulabelle, *op. cit.*, t. IV, p. 277.

Digitized by Google

militaire, qui serait maintenue pendant le temps jugé nécessaire pour « la complète stabilité du gouvernement royal. » Enfin, les Instructions adressées au commandant de l'armée d'occupation sont très explicites sur ce point : « Il n'échappera pas à Votre Excellence, y est-il dit, que nos augustes souverains, en plaçant un corps de leurs troupes en France, ont eu principalement en vue deux objets ; 1° d'assurer l'exécution complète et effective des arrangements européens tels qu'ils sont établis par les traités (1) ; 2° de *protéger l'Europe*, non seulement *contre* une attaque directe de la part de la France, mais aussi contre le danger, non moins redoutable, d'être troublée et forcée de nouveau à recourir aux armes par *les convulsions révolutionnaires dont ce pays ne paraît encore que trop menacé* (2). »

***

Nous venons de voir le « pourquoi » de l'occupation de 1815 ; il nous reste à en rechercher le « comment », c'est-à-dire *son étendue*, sa durée, les droits qu'elle conférait à l'occupant, les charges qu'elle entraînait pour l'occupé, toutes choses qui étaient soigneusement déterminées par le traité et la convention additionnelle. Nous étudierons ensuite comment la France obtint sa libération.

Aux termes de l'article 5 du traité, l'occupation devait porter, non sur une ou plusieurs provinces, mais sur *dix-huit places fortes* et forts français *situés le long des frontières françaises* du nord et du nord-est, savoir : Condé, Valen-

(1) Il s'agit ici de l'œuvre du Congrès de Vienne (18 novembre 1814-9 juin 1815), manifestement dirigée contre la France.

(2) V. VAULABELLE, *op. cit.*, t. V, p. 312.

Digitized by Google

ciennes, Bouchain, Cambrai, Le Quesnoy, Maubeuge, Landrecies, Avesnes, Rocroy, Givet, Charlemont, Mézières, Sedan, Montmédy, Thionville, Longwy, Bitche et la tête de pont du Fort Louis. Ces places devaient être remises aux troupes alliées dans les dix jours de la signature du traité. — Cette ligne militaire était tracée de manière à séparer de l'intérieur de la France *les départements du Pas-de-Calais, du Nord, des Ardennes, de la Meuse, de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.* Ces départements *ne pouvaient recevoir aucune troupe française,* et le commandement militaire devait y appartenir au chef des troupes d'occupation. Exception était faite toutefois pour un certain nombre de villes de ce territoire, dans lesquelles il était permis au Roi de France d'entretenir des garnisons : Calais, Saint-Omer, Arras, Boulogne, Lille, Dunkerque, Douai, Verdun, Metz, Strasbourg, Belfort et quelques autres ; mais la force de ces garnisons était déterminée et ne devait, pour aucune, dépasser 3.000 hommes (art. 4 de la Convention additionnelle.) — En outre, pour éviter toute possibilité de conflits entre soldats français et étrangers, une *zone neutre* était établie autour des places occupées par les Alliées, zone que, ni ceux-ci, ni les troupes françaises, ne pouvaient occuper, sauf pour des motifs particuliers, et d'un commun accord. Cette zone comprenait un certain nombre de territoires et de districts des départements de la Somme, de l'Aisne, de la Marne, de la Haute-Marne, de la Meurthe, des Vosges, de la Haute-Saône et du Doubs (même article 4).

Les dix-huit places fortes à remettre aux Alliés devaient être occupées par *150.000 hommes au maximum* (art. 5) (1).

(1) Les Prussiens avaient bien demandé que l'armée d'occupation

Digitized by Google

L'*occupation* devait être *collective*, internationale : chacune des quatre grandes Cours d'Angleterre, d'Autriche, de Prusse et de Russie fournirait 30.000 hommes et le reste de la coalition en donnerait aussi 30.000. — C'est la première occupation collective que nous rencontrons. Nous en trouverons quelques autres au XIXe *siècle* et au début du XXe. Mais elles seront loin de présenter la même importance que l'occupation des Alliés en 1815 (1). Le *commandement en chef* de cette armée fut confié par les Puissances alliées au *général anglais Wellington*, le vainqueur de Waterloo, auquel elles laissèrent toute latitude pour faire agir les troupes placées sous ses ordres, sauf à en instruire les gouvernements intéressés. Sa nomination lui avait été notifiée le 3 novembre 1815, par une dépêche dans laquelle des instructions lui étaient données au nom de l'Alliance (2). — La tâche confiée au général en chef était délicate : il devait joindre le tact à la fermeté, la bienveillance à l'esprit politique. Le duc de Wellington fut à la hauteur de sa mission. Il justifia le mot de Pozzo di Borgo qui voyait en lui « le seul homme qui puisse s'en charger avec plus de probabilités de succès et moins d'inconvénients. » « Hautain, raide, flegmatique, mettant son orgueil britannique à servir les Français sans leur plaire, Wellington joua à cette époque un rôle vraiment supérieur » (Sorel). Nous verrons, en effet, que ce fut grâce à son concours et à celui du tsar Alexandre, que la France fut rendue à elle-même au bout de trois ans (3).

fût de 240.000 hommes, mais cette demande avait été rejetée par les Alliés.

(1) Sur les difficultés d'une occupation de ce genre, V. ci-après, p. 158.

(2) V. ci-dessus p. 147.

(3) « Voulant seconder le duc de Richelieu, auquel il portait la

Digitized by Google

Quant à la *durée de l'occupation*, elle n'avait pu être arrêtée qu'après d'assez longs débats. Les Alliés, comme nous l'avons dit, avaient d'abord voulu la fixer à sept ans (ultimatum du 16 septembre). En vain Talleyrand déclarait-il qu'une telle durée était inadmissible ; les Puissances, l'Autriche et la Prusse surtout, se montraient inflexibles. A la fin, pourtant, comme le gouvernement français (à la tête duquel le duc de Richelieu venait de remplacer Talleyrand) ne voulait consentir qu'à un délai de trois ans, affirmant qu' « une occupation de cette durée serait une charge encore trop lourde pour la France, et que le roi aurait, bien avant ce temps, une armée forte et dévouée », la Conférence, grâce à l'intervention de la Russie, consentit à transiger : on fixa la durée de l'occupation à *cinq ans au maximum*, à dater du 1er décembre 1815, *avec engagement d'examiner au bout des trois premières années s'il y aurait lieu, ou non, de libérer immédiatement le territoire français* (art. 5).

plus haute estime, il s'était, dit le chancelier Pasquier, fait un point d'honneur de mener à bien, avec lui, la grande affaire de la libération complète de la France. Il faut reconnaître que, de la part d'un Anglais, du général vainqueur à Waterloo, cette ambition, que je puis attester, lui donne des droits à notre estime et à notre reconnaissance (*Mémoires*, t. IV, p. 258). — VAULABELLE, toutefois, (*op. cit.*, t. V, p. 474) a jugé moins favorablement le commandant de l'armée d'occupation : « Il résumait en lui, dit-il, les qualités comme les défauts de sa nation et de sa caste : intelligence nette, volonté ferme, tête froide, son esprit était sans élévation, son caractère sans grandeur, son cœur sans générosité. » C'est un fait, en effet, que le nom de Wellington n'a jamais été populaire en France, tandis qu'une certaine faveur n'a cessé de rester attachée à celui de l'empereur Alexandre. Ce qui paraît s'expliquer par le caractère respectif de ces deux hommes (V. de Viel-Castel, *op. cit.*, t. IV, p. 215).

Digitized by Google

***

La solde et l'*entretien de l'armée d'occupation* étaient *à la charge de la France*. L'article 2 de la Convention additionnelle indiquait de quelle manière il y serait pourvu. Le logement, le chauffage, l'éclairage, les vivres et les fourrages devaient être fournis en nature et d'après un tarif annexé à la convention ; le nombre total des rations à délivrer ne pouvait jamais dépasser 200.000 pour les hommes et 50.000 pour les chevaux. Quant à l'équipement, l'habillement et autres objets accessoires, ainsi qu'à la solde, le gouvernement français devait y subvenir en argent, par le versement d'une somme de cinquante millions de francs par an, payable en numéraire, de mois en mois, à dater du 1er décembre 1815. — La solde et l'entretien de l'armée d'occupation figurent au budget de chacune des trois années 1816, 1817 et 1818 pour cent trente millions environ (1), soit au total une dépense de quatre cents millions. — La France devait, en outre, pourvoir à l'entretien des fortifications et bâtiments militaires des places occupées, ainsi qu'à l'armement et à l'approvisionnement des dites places.

Enfin, la Convention additionnelle ne déterminait pas avec moins de soin les *pouvoirs respectifs de l'occupant et de l'occupé* dans les places détenues par les Alliés. L'administration civile, celle de la justice, la perception des impositions et contributions de toute espèce, ainsi que le

(1) Au budget de 1817, cette dépense figura pour 173 millions, à cause de la disette qu'il y eut alors. — Au projet de budget de l'année 1818, se trouvent annexés trois états énonçant la situation des recettes et des dépenses de chacun des exercices 1815, 1816 et 1817.

Digitized by Google

service des douanes restaient entre les mains des agents français (article 6). Mais l'autorité militaire française était exclue de ces places qui ne pouvaient recevoir aucune troupe française, à l'exception de la gendarmerie. Le service de celle-ci, en effet, étant reconnu nécessaire au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, devait continuer à être assuré comme par le passé (art. 8).

Ainsi, *en droit, on respectait soigneusement la souveraineté du roi de France*, souveraineté à laquelle, ainsi qu'il avait été expressément stipulé par l'article 5 du traité de paix, l'occupation ne devait porter aucun préjudice. *En fait, il fut loin d'en être ainsi :* la France ne cessa d'être sous la conquête que pour passer sous la tutelle. Les Instructions adressées à Wellington (1) ne laissent aucun doute sur l'intention des coalisés de tenir la France dans leur dépendance. D'une part, en effet, le droit d'intervention dans ses affaires intérieures est nettement affirmé. D'autre part, on y voit que *les plénipotentiaires des quatre grandes Cours en résidence à Paris* (2) formeront comme un *comité*

(1) V. Vaulabelle, *op. cit.*, t. V, p. 312.

(2) De ces plénipotentiaires, deux étaient des hommes du caractère le plus difficile et le plus fâcheux, et n'ont jamais manqué une occasion de susciter toutes les difficultés qui étaient en leur pouvoir : l'un était le chevalier Stuart, ambassadeur d'Angleterre, l'autre le comte de Goltz, ministre plénipotentiaire de Prusse. Leur mauvais vouloir était heureusement contrebalancé par la bienveillance du ministre de Russie, Pozzo di Borgo, qui, se souvenant qu'il était né Français, ne manqua jamais une occasion de seconder le duc de Richelieu, qu'il aimait d'ailleurs de vieille date. Quant au ministre d'Autriche, M. de Vincent, c'était un homme accommodant, mais de peu d'étendue d'esprit et auquel les instructions du prince de Metternich ne laissaient aucune initiative. — Wellington, quand il se trouvait à Paris, assistait aux Conférences. Le duc de Richelieu eut plusieurs fois recours à lui pour déjouer les mauvais desseins ou calmer les brutalités du chevalier Stuart (V. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 165).

Digitized by Google

de surveillance qui, chaque semaine, tiendra des réunions afin d'examiner l'état des affaires de France et les mesures à prendre, et en instruira le commandant de l'armée d'occupation. « Il serait difficile, dit avec raison le chancelier Pasquier (1), de trouver quelque chose de plus contraire aux droits d'une grande nation, de plus offensant pour son juste orgueil, que cet établissement, dans sa capitale même, d'une réunion permanente, délibérant sur ses affaires intérieures, et qui ne pouvait avoir d'autre raison d'être que la surveillance exercée par les souverains étrangers sur tous les actes du gouvernement. »

Effectivement, la paix une fois signée, les ambassadeurs des quatre Puissances continuèrent à siéger à Paris en cette forme, surveillant tout, s'ingérant en toutes les opérations du gouvernement français (2). Cela leur était d'autant plus facile qu'il n'y avait pas de mesure importante de gouvernement qui ne se rattachât à l'exécution du traité de Paris : le maintien de la paix, le paiement de l'indemnité de guerre, l'entretien de l'armée d'occupation. Par là, ils touchaient à l'administration dans les départements occupés et, par les finances, à tout le gouvernement. — *Ils n'hésitèrent même pas à intervenir dans les luttes politiques des partis.* C'est ainsi que, le 29 février 1816, Wellington, avec l'assentiment de la Conférence, écrivit à Louis XVIII pour lui représenter la nécessité de soutenir son ministère contre les violences d'une majorité tout à la fois factieuse et impopulaire; Pozzo di Borgo fit une démarche analogue (3). Quelques mois après, en juin,

(1) V. *Mémoires*, t. IV, p. 164.
(2) V. SOREL, *op. cit.*, t. VIII, p. 492.
(3) Cet incident est rapporté par DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. V, p. 2

Digitized by Google

il y eut une nouvelle intervention du même genre (1).

*
* *

Un pareil régime de tutelle était trop lourd et trop offensant pour que la France n'essayât point d'y mettre fin le plus tôt possible. Pour cela, il lui fallait, d'une part, remplir avec exactitude les obligations résultant pour elle des traités de 1815, et notamment assurer avec soin le paiement de l'indemnité de guerre ainsi que la solde et l'entretien des troupes d'occupation ; d'autre part, reconstituer une armée nationale (2) assez puissante pour garantir le stabilité du gouvernement royal et rassurer les Alliés sur l'affermissement de la tranquillité de la France à l'intérieur.

La France, à cette époque, eut heureusement à sa tête, en la personne du *duc de Richelieu*, l'homme d'État le plus apte à la remettre sur pied en Europe. « Homme de l'ancienne France, capable de comprendre et d'aimer la nouvelle, le duc de Richelieu, a dit Albert Sorel (3), possédait, au plus haut degré, des qualités qui manquaient à Talleyrand et que rien, dans la crise des affaires, ne pouvait suppléer : la dignité, la pureté de la vie, la noblesse du caractère, la sincérité qui commande la confiance et attire la sympathie : de la tête aux pieds, un parfait gentilhomme au service de l'État. » Il comprit que « dans un État déchiré pendant un quart de siècle par des convul-

à 5. La situation de M. de Viel-Castel au ministère des Affaires Étrangères le mettait à même d'être exactement informé.

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. V, p. 192 à 197.

(2) L'ancienne armée impériale avait été licenciée le 10 juillet 1815 : V. HOUSSAYE, *op. cit.*, p. 421, note 1, et p. 554.

(3) V. *op. cit.*, t. VIII, p. 487.

Digitized by Google

sions révolutionnaires, ce n'est pas à la force seule à ramener le calme dans tous les esprits, la confiance dans les âmes et l'équilibre dans les différentes parties du corps social; que la modération doit se joindre à la fermeté pour opérer ces changements heureux (1). » Il évita de prêter l'oreille à des conseils imprudents ou passionnés, tendant à ranimer les haines et les divisions, se montra fermement attaché aux lois constitutionnelles promulguées, et, *par la confiance qu'inspirait son gouvernement sage et modéré, hâta la libération du territoire* (2).

Le duc de Richelieu s'employa à cette tâche de la libération avec un zèle patriotique. *Fort de l'amitié du tsar*, il demanda aux Alliés, dès le milieu de 1816, de lui donner un témoignage de confiance en réduisant l'effectif du corps d'occupation. Malheureusement, les exigences de la Chambre introuvable et les crimes de la Terreur blanche risquaient alors de compromettre le succès de la Restauration. Les ultra-royalistes, qui n'avaient rien appris ni rien oublié durant les longues années d'exil, poursuivaient d'une haine farouche les hommes et les institutions de la Révolution et de l'Empire. Les Puissances craignirent que ces excès ne précipitassent de nouveau la France dans les révolutions; du moins, elles trouvèrent là un prétexte à un refus; et la démarche du duc de Richelieu resta sans résultat (3).

(1) Extrait d'une note remise le 20 novembre 1815 par les ministres des cours alliées, et qui fut rendue publique, ainsi que le traité de paix, en vue de fortifier le gouvernement du Roi.

(2) V. RAMBAUD, « Le duc de Richelieu », *R. D. M.*, 1er décembre 1888; GRUNZAS-CRETET, *Le duc de Richelieu en Russie et en France*, 1. vol., 1897.

(3) V. CALMON, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, 2 vol., 1868, t. I. p. 170.

Digitized by Google

Le 5 septembre 1816, celui-ci obtint du roi la dissolution de la Chambre introuvable, puis fit voter une loi électorale plus libérale. Ayant ainsi donné à l'Europe des garanties de son désir d'apaisement et de réconciliation nationale, il crut pouvoir renouveler sa tentative auprès des Alliés avec plus de chances de succès. Il échoua encore, surtout par suite du mauvais vouloir de l'Angleterre, mécontente de ce que le gouvernement français s'était adressé en premier lieu à l'empereur Alexandre (1).

***

Le duc de Richelieu comprit alors que, pour achever de décider les Alliés, il fallait, tout en leur donnant la conviction que l'ordre s'affermissait en France, les rassurer complètement sur leurs créances et leur prouver que le gouvernement français serait en mesure de faire honneur à tous ses engagements pécuniaires. Jugeant le moment opportun, il se décida donc à faire appel au crédit et il le fit avec succès. A cet effet, des négociations furent engagées dès les premiers jours de l'année 1817 avec deux des plus grandes maisons de banque de l'Europe, les maisons Bahring de Londres et Hope d'Amsterdam, pour un *emprunt de deux cents millions* (2), et, le *18 février 1817*, un accord fut conclu qui allait procurer au gouvernement français les sommes dont il avait besoin (3), et qui, en rassurant les Alliés sur leurs inté-

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. V, p. 320.

(2) Sur cet emprunt et les négociations auxquelles il donna lieu, V. PASQUIER, *Mémoires*, t. IV, p. 146 à 153, et DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. V, p. 427 et s.

(3) Aux termes de l'accord du 18 février 1817, les maisons Hope et

Digitized by Google

rèts pécuniaires, allait leur permettre d'alléger le fardeau de l'occupation.

Effectivement, avant même que cet accord financier fût signé et dès que le principe en eût été arrêté, le duc de Richelieu demanda aux Alliés que l'armée d'occupation fût, ainsi que la possibilité en avait été prévue par le traité du 20 novembre 1815, diminuée d'un cinquième. Comme cet allégement était une des conditions de l'accord

Bahring s'engageaient, en échange de la remise de 9 millions de rentes, à verser au Trésor français une somme de 100 millions payable dans un délai de douze mois; elles s'obligeaient en outre, à faire connaître, dans un délai de quatre mois, si elles voulaient prêter aux mêmes conditions une nouvelle somme de 100 millions. Effectivement, ce second prêt fut consenti. De sorte que, déduction faite des intérêts et d'une commission de 2 1/2 %, l'accord du 18 février procura au Trésor une somme de 187 millions.

Cet accord financier fut approuvé par les Chambres le 25 mars 1816 après de vifs débats (V. *Moniteur* des 4 et 5 mars). Les adversaires du gouvernement ne manquèrent pas de faire ressortir que les conditions en étaient fort dures. En ajoutant, en effet, aux rentes remises aux banques Hope et Bahring celles que le gouvernement dut émettre pour pourvoir au surplus du déficit budgétaire, lequel était de plus de 100 millions, on avait livré aux prêteurs 26.711.398 francs de rente 5 % pour un capital de 301.844.200 francs : ce qui supposait la rente vendue au prix moyen de 56 fr. 50, par conséquent l'emprunt au taux de 9 % environ. Mais ces conditions, dures en vérité, étaient commandées par l'absolue nécessité (V. Calmon, *op. cit.*, t. I, p. 200 à 203 et 212-213; De Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration*, 6 vol., 1865, t. I, p. 211 et 242).

C'est ainsi qu'en 1817 le Trésor français entra définitivement dans la voie des *emprunts en rentes perpétuelles*. L'Ancien Régime, en effet, avait recours de préférence à un mode d'emprunt auquel l'Etat a complètement renoncé, les emprunts en rentes viagères.

Toutefois il existait déjà, au 1er janvier 1817, une dette perpétuelle de 83.776.645 francs *de rentes*. Cette dette se trouva considérablement augmentée du fait des emprunts de 1817 et 1818 : elle fut portée à 140 millions de rentes.

Digitized by Google

conclu avec M. Bahring, celui-ci appuya la demande du gouvernement français auprès de lord Castlereagh (1) et du duc de Wellington, près desquels son crédit était grand, car il était non seulement le plus puissant capitaliste de l'Angleterre, mais aussi un membre influent de la Chambre des Communes. — Tous les capitalistes étrangers intéressés à l'emprunt agirent dans le même sens : ils déclarèrent aux cabinets alliés que, si l'on voulait que la France tînt ses engagements, il fallait alléger les charges de l'occupation. — D'autre part, le duc de Richelieu trouva un précieux appui dans l'amitié du ministre de Russie, Pozzo di Borgo, qui ne négligea rien pour décider la coalition à faire la concession réclamée par la France. — Enfin, *les Puissances alliées avaient fini par s'apercevoir que cette occupation*, si accablante pour la France, *n'était pas tout à fait sans dangers pour elles*. Elle l'avaient adoptée comme offrant la seule garantie possible du repos de la France et par conséquent de celui de l'Europe ; mais ce qui s'était, dans les premiers moments, présenté à la pensée sans trop d'inconvénients, n'avait pas tardé à en manifester de très sensibles, comme le fait très justement remarquer le chancelier Pasquier. « Il n'était pas aisé, dit-il, de tenir longtemps sous le même commandement des troupes de quatre nations différentes (2), dont les mœurs et les usages se ressemblaient si peu, entre lesquelles de puissants germes de rivalité subsistaient nécessairement Ajoutez que ces troupes étaient placées dans des cantonnements disséminés

(1) Ministre des Affaires Étrangères d'Angleterre.

(2) Ce n'étaient pas seulement des Autrichiens, des Anglais, des Prussiens et des Russes qui se trouvaient juxtaposés sous le commandement de Wellington, mais encore des Danois, des Hanovriens, des Saxons, des Wurtembergeois, des Bavarois, etc.

Digitized by Google

au milieu d'une nation de vingt-huit millions d'âmes, fière, courageuse, guerrière, dans laquelle beaucoup d'hommes accoutumés à porter les armes se montraient de jour en jour « plus indignés de l'humiliation qui pesait sur leur patrie. On pouvait craindre une explosion qui rallumerait le feu qu'on avait voulu étouffer; ajoutez les souffrances d'une disette qui devenait chaque jour plus alarmante (1). »

Toutes ces raisons décidèrent les Alliés à accueillir favorablement la demande du gouvernement français. Le *10 février 1817*, les cours d'Autriche, d'Angleterre, de Prusse et de Russie *notifièrent* (2) au duc de Richelieu qu'*à dater du 1er avril 1817 l'effectif de l'armée d'occupation serait réduit de 30,000 hommes*, ladite réduction étant proportionnée à la force de chaque contingent, c'est-à-dire d'un cinquième sur chaque corps d'armée; et que, par suite, les 200.000 rations par jour fournies pour la troupe par le gouvernement français seraient, à la même époque, réduites à 160.000, sans néanmoins qu'il soit rien changé aux 50.000 rations de fourrage destinées à la nourriture des chevaux.

(1) *Mémoires*, t. IV, p. 153.

(2) Il faut bien remarquer, en effet, *qu'il n'y eut pas de traité, de convention* entre la France et les Alliés. Ceux-ci, — sans doute pour bien affirmer qu'il s'agissait d'une concession bénévole et non d'un droit acquis à la France —, se bornèrent à une simple communication, une déclaration en réponse à la demande du duc de Richelieu : « *Note officielle relative à la diminution de l'armée d'occupation* : Les cours d'Autriche, d'Angleterre, de Prusse et de Russie, ayant pris en considération le désir manifesté par S. M. Très Chrétienne de voir diminuer le nombre de l'armée d'occupation, et proportionnellement celui des charges que sa présence sur le territoire français exige, ont, etc... » V. *Moniteur* du 13 février 1817.

Digitized by Google

***

C'était un premier pas vers la libération. Pour rassurer complètement les Alliés sur l'affermissement de la royauté, il fallait *réorganiser une armée solide et dévouée*. C'est dans cette intention que, le 12 septembre 1817, le duc de Richelieu appela au ministère de la guerre le maréchal Gouvion Saint Cyr, « esprit droit, positif, d'une réelle loyauté et élévation de sentiments » (Pasquier). Celui-ci prépara aussitôt un projet sur le recrutement de l'armée qui fut soumis aux Chambres dès la session suivante (5 novembre) et voté le 10 mars 1818.

L'œuvre entreprise par le duc de Richelieu paraissait donc en bonne voie lorsque des difficultés imprévues surgirent, qui rendirent nécessaires de nouvelles négociations avec les Puissances alliées. On sait, en effet, qu'outre l'indemnité de guerre, le traité du 20 novembre 1815 avait imposé à la France le paiement des sommes qui pourraient résulter de la *liquidation des dettes contractées antérieurement par le gouvernement français envers des particuliers, sujets des Puissances alliées*, sommes que l'on évaluait alors approximativement à cent quarante millions (1). Or, comme ce traité ne déterminait ni l'origine, ni la nature de ces dettes, il arriva que les réclamations dépassèrent tout ce

(1) Ces dettes avaient trait, en général, à des livraisons et prestations en nature faites aux troupes françaises pendant qu'elles occupaient l'Europe, à des arriérés de soldes et traitements dus aux militaires et employés de l'armée devenus sujets d'un autre État, à des fonds confiés à la poste française et non acquittés, à des prises de terrains, démolitions de bâtiments appartenant à des particuliers, faites d'après les ordres des autorités militaires françaises (DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. IV, p. 234).

Digitized by Google

que l'on avait pu prévoir et s'élevèrent à seize cents millions environ (1). En présence d'un pareil résultat, le duc de Richelieu déclara aux cabinets étrangers, le 30 septembre 1817, que la France allait se trouver dans l'impossibilité de remplir les engagements contractés, et demanda que l'obligation d'acquitter les sommes réclamées par les créanciers étrangers fut convertie en celle de payer une somme fixe dont le montant serait débattu entre les plénipotentiaires. Ces représentations furent écoutées, et il fut décidé que les nouvelles propositions de la France seraient examinées dans des conférences tenues à Paris sous la présidence de Wellington (2). Ces négociations aboutirent à une *convention du 25 avril 1818*, qui *fixa définitivement à seize millions quarante mille francs* DE RENTE *la somme restant due par la France pour dettes contractées au dehors envers des particuliers* (3).

(1) VAULABELLE, *op. cit.*, t. V, p. 456 ; CALMON, *op. cit.*, t. I, pp. 216 et s.

(2) Au cours de ces Conférences, survint un événement qui aurait pu être de nature à troubler la bonne intelligence entre les gouvernements étrangers et la France. Le 11 *février* 1818, comme *Wellington*, établi à Paris pour s'occuper de l'arbitrage qui lui avait été confié, rentrait chez lui, *un coup de pistolet fut tiré sur sa voiture*. Ce coup, heureusement, n'atteignit ni lui ni les siens (V. PASQUIER, *op. cit.*, t. IV, pp. 220 et s.). — Les pseudo-assassins furent acquittés plus d'un an après, en avril 1819 (V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. VII, p. 435).

(3) Il y eut, en réalité, trois actes séparés. Par le premier, à l'égard des Puissances continentales, l'Espagne exceptée, le supplément que la France devait fournir était définitivement fixé à douze millions quarante mille francs de rente, la France renonçant d'autre part à tout remboursement sur ce qu'elle aurait été fondée à réclamer en vertu des traités de 1814 à 1815. — Par le second, à l'égard de l'Espagne, un million de rentes lui était spécialement affecté, mais le fonds devait rester en dépôt jusqu'au moment où le gouver-

Digitized by Google

Le soir même (25 avril 1818), le duc de Richelieu donna connaissance aux Chambres de ces arrangements et leur demanda les crédits nécessaires pour faire face à ces nouvelles obligations. Il ajouta que, le terme de trois années fixé par le traité du 20 novembre arrivant bientôt à expiration, les souverains alliés allaient être appelés à se prononcer sur la question de l'occupation militaire, et qu'il y avait lieu d'espérer qu'ils céderaient aux vœux du Roi et aux vœux de la France, et il réclama un crédit de vingt-quatre millions de rentes pour être à même de pourvoir à l'acquittement de ce qui restait dû sur l'indemnité de guerre, si les alliés voulaient consentir à l'entière libération de la France. « Ce crédit est appelé éventuel, dit-il, parce que l'emploi en sera subordonné à l'événement qui seul peut le rendre nécessaire à l'évacuation du territoire. » Avec un zèle patriotique, la Chambre mit à la disposition du gouvernement les crédits qu'il demandait.

Mais tout n'était pas terminé, même au point de vue financier : il fallait maintenant négocier, sans les déprécier si possible, cette énorme quantité de rentes, c'est-à-dire faire un *nouvel emprunt* un an après celui de deux cents millions. *Jamais*, ni *en France*, ni en Europe, l'Angleterre exceptée, *un semblable appel n'avait été fait au crédit ;* il s'agissait, en effet, de négocier non seulement les vingt-quatre millions de rentes destinées à l'acquittement de l'indemnité de guerre, mais encore seize millions de rentes dont la création se trouvait autorisée par le budget pour le service ordinaire. Pour ces dernières, on eut recours à

nement espagnol aurait fait droit aux réclamations des Français. — Par le troisième, à l'égard de l'Angleterre, trois millions de rentes devaient compléter le fonds stipulé pour la liquidation des créances des sujets britanniques.

Digitized by Google

la souscription publique, et cette méthode remporta un plein succès : l'emprunt fut couvert un très grand nombre de fois (1er juin 1818) (1). Quant à l'emprunt conditionnel en vue de l'évacuation du territoire, on traita avec les banquiers qui s'étaient chargés de l'emprunt de 1817 et qui, seuls, inspiraient aux Alliés une suffisante confiance. Il fut conclu dans le courant de *mai 1818* avec les maisons Bahring et Hope, au taux de 67 francs, alors que celui de 1817 l'avait été au prix moyen de 56 fr. 50, ce qui montre la marche progressive du crédit de la France sous l'habile direction du duc de Richelieu (2).

***

Le gouvernement français se trouvait donc, dès les premiers jours de juin 1818, en possession de toutes les ressources nécessaires pour faire face à ses engagements. Aussi, lorsque les *souverains et ministres se réunirent le 30 septembre à Aix-la-Chapelle* (3), — ville célèbre déjà par

(1) L'emprunt fut de 165 millions, au taux de 66,50 % (le gouvernement, avec une sage économie, n'émit donc qu'une douzaine de millions de rentes sur seize mis à sa disposition par les Chambres). La souscription s'éleva, d'après DE NERVO (V. *op. cit.*, t. I, p. 307), à 3 milliards 200 millions ; PASQUIER, dans ses *Mémoires* (t. IV, p. 235), dit : « beaucoup plus de cent millions de rentes » ; or on en offrait douze. — C'était un *succès colossal*, et que l'on n'avait pu prévoir, les opérations de ce genre ayant été jusqu'alors circonscrites dans l'enceinte de la capitale, tandis que cette fois on avait fait appel également aux capitalistes et propriétaires de province.

(2) L'emprunt était de deux cents millions seulement, la France étant autorisée par le traité du 20 novembre, à payer les derniers cent millions de l'indemité en rentes au cours du jour du paiement.

(3) On qualifie d'ordinaire cette *réunion* du nom de « *Congrès* d'Aix-la-Chapelle. » Il avait pourtant été annoncé que l'intention

Digitized by Google

les traités de 1668 et 1748 — pour décider, conformément à l'article 5 du traité du 20 novembre 1815, si l'occupation militaire de la France pouvait cesser sans inconvénient au bout de trois années, *l'évacuation* pleine et entière était déjà résolue d'un commun accord (1). Elle *fut*, en effet,

des souverains n'était pas d'y former un congrès. L'Angleterre, en effet, était hostile à l'idée d'un congrès, craignant que l'influence de la Russie n'y fût prépondérante. Aussi avait-il été formellement convenu que la réunion se bornerait à examiner si la France était assez pacifiée à l'intérieur, pour que l'on pût faire cesser les mesures de sûreté prises contre elle.

Les trois souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie s'y trouvaient réunis, assistés du prince de Metternich, du prince de Hardenberg et des comtes de Nesselrode et Capo-d'Istria. L'Angleterre était représentée par Castlereagh et Wellington ; la France, par le duc de Richelieu, assisté de MM. de Rayneval et Mounier, pour le seconder, le premier dans la discussion des questions diplomatiques, le second dans les questions financières.

(1) Un incident, pourtant, avait failli, peu auparavant, retarder la libération du territoire. Nous voulons parler du fameux Mémoire, connu sous le nom de *Note Secrète*, que, dans les premiers jours de juillet, *M. de Vitrolles*, confident du comte d'Artois, avait adressé aux ministres étrangers. Il y représentait la France comme un volcan révolutionnaire menaçant d'embraser l'Europe et demandait l'appui de l'étranger pour changer le gouvernement : tableau bien fait pour atténuer les bonnes dispositions de ceux des Alliés qui étaient favorables à la libération de la France et pour donner prétexte à ceux qui s'y prêtaient moins volontiers. Effectivement, dès la réception de cette note, des dépêches partirent de Vienne et de Berlin pour Londres et Saint-Pétersbourg, en vue d'arrêter le mouvement d'opinion qui semblait favorable à l'évacuation. Mais le tsar ne se laissa pas influencer et fit observer à ses Alliés qu' « on était trop avancé pour reculer ; que c'était d'ailleurs un essai qu'il fallait tenter » ; il proposa seulement *qu'on gardât l'armée d'occupation en Allemagne en lui assignant des cantonnements assez peu éloignés des frontières de France* pour qu'elle puisse y entrer au premier signal. Cette présence d'un corps d'armée russe au sein de l'Allemagne ne pouvait convenir aux puissances allemandes. Elles s'empressèrent de décliner la proposition du tsar, et l'incident Vitrolles n'eut pas

Digitized by Google

décidée à l'unanimité et sans discussion dès la troisième conférence, qui eut lieu le 2 octobre ; l'occupation devait cesser le 30 novembre 1818.

Mais les Puissances — la Prusse et l'Autriche surtout — demandèrent, en échange de cette concession, le rapprochement des termes d'acquittement de l'indemnité de guerre : nouvelle preuve de leur mauvais vouloir, car la bonne foi et l'exactitude avec lesquelles la France avait jusque là rempli ses obligations (1) leur étaient une suffisante garantie, d'autant plus que notre crédit public avait pris un essor sur lequel il était permis de compter ; — le cours de la rente s'était élevé à 76 francs. — Ce fut le sujet des pourparlers qui eurent lieu entre le 2 et le 9 octobre (2). Enfin la *convention d'évacuation* fut signée *le 6 novembre (1818)*, et les ratifications furent échangées le 18 (3).

Aux termes de cette convention, les troupes composant *l'armée d'occupation devaient avoir évacué le territoire français le 30 novembre suivant* au plus tard, après avoir fait remise aux commissaires désignés par le roi de France, des places et forts occupés, dans l'état où ils se trouvaient au moment de l'occupation. La somme destinée à pour-

de suites fâcheuses pour la France (V. DE VIEL-CASTEL, t. VIII, pp. 42 à 50 ; PASQUIER, t. IV, pp. 251 à 256).

(1) Nous retrouverons la même ponctualité, la même loyauté lors de l'occupation de 1871. Nous avons vu que la Prusse n'avait pas agi de même en 1808.

(2) Comme MM. Bahring et Hope avaient deux années pour solder les rentes dont ils s'étaient chargés, on les fit venir à Aix-la-Chapelle et on leur demanda de réduire ce terme de moitié. Ils n'y consentirent qu'avec peine et après avoir fait observer que l'obligation de réaliser dans un délai aussi court des sommes aussi considérables, pouvait ébranler le crédit sur toutes les places. Nous verrons plus loin que ces craintes n'étaient que trop fondées.

(3) V. le texte de cette Convention au *Moniteur* du 24 octobre 1818.

Digitized by Google

voir à la solde, l'équipement et l'habillement de ces troupes devait, dans tous les cas et alors même que l'évacuation serait terminée plus tôt, être payée jusqu'au 30 novembre et sur le même pied qu'auparavant. — Quant au règlement financier, la convention arrêtait à *deux cent soixante-cinq millions* de francs la somme *restant à payer par la France*, pour compléter l'exécution de l'article 4 du traité du 20 novembre 1815. Sur cette somme, cent millions devaient être payés immédiatement en inscriptions de rente au cours du 5 octobre, avec jouissance du 22 septembre ; ces rentes devaient être réalisées pour le compte des Alliés par l'entremise des maisons Bahring et Hope. Les cent soixante-cinq millions restants devaient être acquittés par neuvièmes de mois en mois, à partir du 6 janvier 1819, au moyen de traites sur les maisons Hope et Bahring. Ces traites, ainsi que les inscriptions de rente mentionnées ci-dessus, devaient être délivrées aux Commissaires des quatre grandes Cours par le Trésor de France à l'époque de l'évacuation complète du territoire français ; les Commissaires devaient, en échange, remettre au Trésor de France l'inscription de 7 millions de rente donnée en garantie aux Puissances en vertu de l'article 8 de la première Convention additionnelle du 20 novembre 1815 (1).

On imposait donc à la France d'acquitter complètement le *solde* de la contribution de guerre *avant le 6 octobre 1819, alors que les traités de 1815 lui avaient donné jusqu'au 1er décembre 1820* pour sa libération. Mais la Convention du 9 octobre dut bientôt être modifiée sur ce point, les exigences des Alliés s'étant trouvées tenues en échec par

(1) V. ci-dessus, p. 145.

Digitized by Google

la force des choses. Il y eut, en effet, sur le marché une très grande quantité de rentes, et, comme l'avait craint M. Bahring, le cours de la rente, qui était de 76 francs le 9 octobre, tomba le 11 novembre à 69 francs. On courait donc grand risque de *précipiter le crédit dans une crise redoutable*. Heureusement la réunion d'Aix-la-Chapelle n'était pas encore dissoute. Le duc de Richelieu exposa la situation aux ministres étrangers et, appuyé par Wellington poussé lui-même par M. Bahring, il obtint que *le terme des paiements*, fixé à neuf mois par la Convention d'octobre, *fût reporté à dix-huit mois, c'est-à-dire au 6 juillet 1820*, la France s'engageant à tenir compte aux Puissances d'un intérêt de 5 % pendant ce délai supplémentaire *(protocole du 19 novembre 1818)* (1). On donna en outre aux maisons Hope et Bahring la facilité d'acquitter une partie de leurs engagements en lettres de change sur certaines places étrangères spécialement déterminées.

*
* *

A cette date du 19 novembre, *l'évacuation* du territoire était déjà très avancée. Elle *se fit dans d'excellentes conditions, avec une régularité parfaite*, sans qu'aucun incident fâcheux vînt en retarder le cours (2). Les souverains alliés accor-

(1) V. texte au *Moniteur* du 2 décembre 1818. Il expose d'une manière détaillée les motifs qui ont déterminé les cinq Puissances à adopter ces modifications aux premières stipulations.

2) Signalons seulement que vers la fin de l'embarquement des troupes britanniques, un soldat anglais insulta grossièrement le capitaine du port de Calais. Les autorités françaises se plaignirent au général anglais Powes, qui sur le champ fit juger le soldat par une cour martiale. Il fut condamné à un châtiment sévère ; mais le

Digitized by Google

dèrent même des décorations et des présents à des fonctionnaires français, civils et militaires, des places occupées.

Afin de ne pas encombrer les routes et épuiser les pays par où les troupes d'occupation devaient effectuer leur retraite, on mit quelques jours d'intervalle entre le départ de chaque corps. La convention d'évacuation avait été ratifiée le 18 octobre. Aussitôt, dès le 20, les Anglais se mirent en marche vers Calais où des transports devaient être prêts pour les recevoir : l'embarquement commença le 29 octobre par une première colonne d'environ 3.000 hommes et se continua les jours suivants ; bientôt, il ne resta plus que les troupes retenues à Valenciennes et Cambrai qui y demeurèrent jusqu'au 19 novembre : elles remirent alors ces places à la garde nationale (1), et s'embarquèrent le 25 (2).

De leur côté, *le tsar et le roi de Prusse*, venus d'Aix-la-Chapelle avec des généraux autrichiens (3), *avaient passé en revue, le 22 octobre, à Valenciennes, l'aile droite de l'armée d'occupation*, et le 26, à Sedan, les troupes prussiennes sous le commandement du général en chef comte de Zicken. Puis les régiments étrangers se mirent en route en arran-

général français, après avoir ainsi satisfait à la discipline, demanda le pardon du coupable et l'obtint (V. le journal *The Pas-de-Calais*).

(1) En attendant l'arrivée des troupes françaises. Celles-ci firent leur entrée le 24.

(2) L'armée anglaise, comme nos Sénégalais, avait, paraît-il, *à sa suite un grand nombre de femmes et d'enfants*. Le 8 novembre, on avait déjà embarqué 1.409 femmes et 1.829 enfants (*Moniteur* du 12 novembre).

(3) L'empereur d'Autriche était parti d'Aix-la-Chapelle directement pour Munich. Quand à Wellington, qui avait quitté Aix le 16 avec les souverains de Russie et de Prusse pour se rendre à Bruxelles, il y était revenu presque aussitôt pour la clôture des Conférences.

Digitized by Google

geant leur marche de manière à ne pas se suivre de trop près. Les Autrichiens, sous le commandement du général baron de Frimont (1), partirent par la frontière de l'Est ; ils commencèrent à passer le Rhin le 29 octobre, suivis bientôt par les Wurtembergois (général comte de Scheler) et et les Bavarois (général comte de Lamotte). Quand aux Russes, Prussiens, Danois, Saxons, Hanovriens, ils partirent par la Belgique et les Pays-Bas. Les Russes, qui sous le commandement du lieutenant-général comte de Woronzow, occupaient la Champagne et la Lorraine (2), commencèrent leur mouvement le 4 novembre, se dirigeant sur Givet, Dinant et Liège. Les Saxons se mirent en route le 7 ; les Danois (3.700 hommes sous le commandemant du prince de Hesse) et les Hanovriens, dont le quartier général était à Condé, le 9 ; les Prussiens, le 11. Le *30 novembre 1818*, les derniers soldats étrangers avaient quitté le territoire français (3).

* * *

La *reprise de possession par les troupes françaises des places occupées* se fit avec la plus grande solennité. Dès le 3 novembre, le duc d'Angoulême avait quitté Paris pour aller visiter les départements que les troupes étrangères évacuaient et y installer les corps français. Arrivé à Metz le 4, il parcourut l'Alsace et la Lorraine du 12 au

(1) Celui-là même que nous retrouverons à Naples en 1821 (V. ci-dessous, p. 174).

(2) Nicolas TOURGUENIEFF, frère de l'historien, qui était attaché à la chancellerie, nous a laissé de curieux détails sur l'*occupation russe* en Lorraine : *La Russie et les Russes*, 1847, 3 vol. en français ; V. aussi DE MARTENS, *Recueil des traités de la Russie*.

(3) V. les numéros du *Moniteur* du 19 octobre au 13 décembre 1818.

Digitized by Google

25 novembre (1), puis visita les places de la frontière du nord-est, Sedan, Mézières, Givet, Rocroy, Maubeuge (25-30 novembre), et termina son voyage par les villes de la Flandre et de l'Artois (2). Il rentra à Paris le 12 décembre. La France avait vraiment repris possession d'elle-même.

En même temps, elle reprenait en Europe la place qui lui appartenait. Dès le 1er novembre, en effet, les ministres des quatre grandes Cours, réunis à Aix-la-Chapelle, avaient adressé au duc de Richelieu une note dans laquelle ils indiquaient les motifs qui venaient de décider la libération de la France, à savoir l'affermissement de la tranquillité à l'intérieur et l'exactitude scrupuleuse à remplir les obligations résultant des traités, et invitaient la France à *rentrer dans le concert européen* (3). Le 12 novembre, Louis XVIII fit connaître qu'il accueillait cette offre, et, *le 15, un protocole et une déclaration*, signés par les ministres et par Wellington, établirent solennellement l'accord des

(1) De Metz il alla d'abord à Aix-la-Chapelle, le 8 novembre, rendre visite aux souverains alliés, voyageant sous le nom de comte de Châtellerault et gardant un strict incognito à cause des cantonnements étrangers qu'il était obligé de traverser (*Moniteur* du 19 novembre). De retour à Metz le 12, il fut à Strasbourg du 14 au 17, le 18 à Colmar, à Mulhouse le 19, puis à Belfort le 21, à Nancy le 22, à Epinal le 23, à Thionville (24), à Verdun (25). Il ne put aller à Longwy par suite du retard qu'éprouva l'évacuation de cette place.

(2) Avesnes, Landrecies, Le Quesnoy, puis Valenciennes, Condé, Lille, Dunkerque, Calais, enfin Saint-Omer, Arras, Douai, Bouchain et Cambrai.

(3) On trouvera le texte de cette note et la réponse du duc de Richelieu au *Moniteur* du 24 novembre. «... L'attention des ministres et plénipotentiaires, y est-il dit, a dû se fixer, *avant tout*, dans cet examen, *sur l'état intérieur de la France*. Elle a dû se porter également sur l'exécution des engagements contractés par le gouvernement français envers les puissances co-signataires du traité du 20 novembre 1815... »

Digitized by Google

cinq grandes Puissances (1). La grande guerre, la guerre de vingt-trois ans était définitivement close.

*
* *

Ainsi s'acheva cette *lourde occupation de trois années*. Pour y mettre fin, il avait fallu *emprunter 1.456 millions* et grever la dette de 130 millions de rentes (2). Pourtant le crédit de la France sortit de cette rude épreuve plus fort et plus puissant. Grâce à ses efforts persévérants, à la sagesse de son gouvernement, le duc de Richelieu avait réalisé sa noble « ambition de délivrer son pays des baïonnettes étrangères (3). »

SECTION II

Occupation des Deux-Siciles et du Piémont par l'Autriche (1821) (4)

Nous avons vu (5) qu'au témoignage des Italiens eux-

(1) V. texte au *Moniteur* du 24 novembre 1818. — Le même jour, 15 novembre 1818, les ministres étrangers signaient deux traités contenant l'engagement, entre les quatre cours d'Angleterre, d'Autriche, de Prusse et de Russie, « de se concerter, dans des réunions particulières, sur les moyens les plus propres à prévenir les funestes effets d'un nouveau bouleversement révolutionnaire dont la France serait menacée. »

(2) V. CALMON, *op. cit.*, t. I, p. 483.

(3) Paroles de Napoléon à Ste Hélène : *Mémoires* de MONTHOLON, t. IV, p.

(4) On trouvera les textes des différentes conventions relatives à ces deux occupations dans : d'ANGEBERG, *Recueil des traités concernant l'Autriche et l'Italie depuis* 1703, *jusqu'au commencement des hostilités* (1859) ; et NEUMANN, *Recueil des traités conclus par l'Autriche avec les puissances étrangères depuis* 1763 *jusqu'à nos jours*. — V. aussi GERVINUS, *Histoire du* XIXe *siècle depuis le traité de Vienne* (1874), t. III ; ZELLER, *Histoire de l'Italie :* MISLEY, *L'Italie sous la domination autrichienne*, 1832 ; BOLTON KING, *Histoire politique de l'Italie de* 1814 *à* 1871.

(5) *Supra*, p. 109.

Digitized by Google

mêmes, la domination française avait été pour l'Italie la source de grands bienfaits. La féodalité abattue, les couvents ouverts, les biens nobles et ecclésiastiques distribués au peuple, l'égalité devant la loi proclamée, l'indépendance des magistrats garantie, de nouveaux codes établis, les impôts répartis également sur tous, des encouragements donnés aux arts utiles, à l'industrie, au commerce; de nombreux établissements d'utilité publique fondés, toutes les institutions modifiées, toutes les classes de la société, toutes les branches de l'administration gouvernementale améliorées, tel était, d'après l'un d'eux (1), le riche patrimoine de civilisation que les Italiens avaient acquis en moins de quinze années.

Pourtant, ils avaient accueilli sans déplaisir la nouvelle de la chute de Napoléon. *Il leur manquait*, en effet, l'*indépendance et l'unité*. Lorsque la coalition les avait appelés aux armes, en 1814, ils avaient espéré un royaume d'Italie sous un gouvernement constitutionnel. Mais *les traités de 1815 avaient anéanti ces espérances*. Au lieu de l'unité rêvée, le congrès de Vienne avait créé en Italie trois Etats moyens : au nord, le royaume de Piémont, replacé sous l'antique autorité de la maison de Savoie et agrandi de l'ancienne République de Gênes; au sud, le royaume des Deux-Siciles, rendu à la maison de Bourbon ; au centre, les Etats de l'Eglise. A ces trois monarchies, relativement grandes, s'ajoutaient trois petits Etats : la Toscane, le duché de Modène et le duché de Parme. Enfin la Lombardie et l'antique domaine de la République de Venise avaient, sous le nom de royaume lombardo-vénitien, été rattachés à l'Autriche.

(1) V. Diégo-Soria, *op. cit.*, t. I, p. 11.

Digitized by Google

Déçus dans leurs aspirations unitaires, les Italiens ne l'étaient pas moins dans leur désir de liberté. Les souverains, rétablis dans leurs Etats, s'efforçaient d'y restaurer la monarchie absolue, telle qu'elle existait avant 1789. L'Italie n'avait fait que changer de joug ; mais au lieu de la servitude gigantesque et glorieuse de Napoléon, c'était une servitude triste et sans gloire.

Aussi régnait-il en Italie un *vif mécontentement*, entretenu d'ailleurs par la secte des carbonari.

§ I. — Occupation du royaume de Naples

Tel était l'état des esprits, lorsque, au commencement de 1820, on reçut en Italie la nouvelle de la révolution militaire qui venait de renverser en Espagne le despotisme de Ferdinand VII. Le contre-coup ne tarda pas à s'en faire sentir. *Le 2 juillet 1820, les Napolitains donnèrent l'exemple de l'insurrection* en imposant au vieux roi Ferdinand — celui-là même qui avait été détrôné en 1798, puis en 1805 — la constitution espagnole de 1812.

Ferdinand réclama contre ses sujets le secours de l'Autriche. Celle-ci, d'ailleurs, ne pouvait assister indifférente à des évènements qui la menaçaient dans ses possessions, une agitation plus ou moins vive remuant les autres parties de l'Italie. Mais elle n'osait intervenir sans avoir consulté les Puissances. *Un Congrès se réunit* donc d'abord *à Troppau*, en Silésie (octobre-décembre 1820) (1), *puis à Laybach*, en Styrie (janvier 1821). Malgré l'opposition de l'Angleterre et les réserves de la France, il proclama le droit d'inter-

(1) V. Bignon, *Du Congrès de Troppau.*

Digitized by Google

vention des Puissances alliées, et, le *2 février 1821*, les trois cours d'Autriche, de Prusse et de Russie arrêtèrent, d'accord avec le roi Ferdinand, les mesures à prendre à l'égard de Naples (1).

Le général Frimont, commandant de l'armée autrichienne en Italie, allait recevoir l'ordre de passer le Pô et d'*occuper le royaume* des Deux-Siciles. S'il n'y avait pas de résistance, on n'imposerait au pays ni contributions ni indemnité de guerre, tandis que, dans le cas contraire, il aurait à payer une indemnité dont la somme serait réglée de concert avec les Alliés. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'entretien et la solde de l'armée, depuis le passage du Pô, devaient être à la charge du royaume de Naples. Il fut décidé que l'armée autrichienne agirait *au nom des Puissances coalisées* et prendrait le titre d'*armée alliée*, que la portion de cette armée qui resterait à Naples serait placée sous les ordres du roi Ferdinand, et que ce prince serait invité à partir de Laybach dès que les forces autrichiennes seraient entrées sur le territoire napolitain. *Des représentants des Puissances protectrices* (2) *devaient accompagner le monarque pour l'aider de leurs conseils*, et le Congrès régla le mode des délibérations qui auraient lieu entre eux pendant la durée de leur mission (3). C'était quelque chose de très analogue aux Conférences que nous avons vu tenir à Paris pendant l'occupation de la France (4). Naples était placée

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. IV, p. 426-427 ; PASQUIER, *op. cit.*, t. V, p. 138.

(2) Ce furent pour la Russie et l'Autriche le général Pozzo di Borgo et le baron de Vincent, ambassadeurs de ces Puissances à Paris, et pour la France M. de Blacas.

(3) V. les instructions qui leur furent remises, dans DE VIEL-CASTEL, t. IX, p. 459-460.

(4) V. ci-dessus p. 152-153.

Digitized by Google

sous la *tutelle de l'Europe*. Même le Congrès décida que, pour les nouvelles institutions à donner au royaume, l'initiative en serait laissée au roi Ferdinand, mais que les autres cours d'Italie auraient voix consultative, et les grandes Cours un droit de surveillance. Enfin, il fut arrêté qu'un nouveau Congrès aurait lieu dans le cours de l'année suivante, dans une ville d'Italie, pour constater le résultat des mesures qui venaient d'être décrétées et juger s'il y avait nécessité de prolonger l'occupation autrichienne à Naples.

***

Trois jours après l'adoption de ces résolutions, *le 5 février* (1821), *les troupes autrichiennes qui comptaient environ 52.000 soldats* (1), *passèrent le Pô* et, à travers les États de l'Église, se dirigèrent vers l'État napolitain. Le 7 mars, elles furent attaquées par les Napolitains, qui furent mis en déroute. Les Autrichiens s'avancèrent alors dans le royaume des Deux-Siciles, et, *le 24 mars, ils entrèrent à Naples*. Avant la fin du mois, toutes les places fortes avaient ouvert leurs portes et le rétablissement de l'autorité royale était complet. L'armée napolitaine fut licenciée, et le 15 mai le vieux roi put rentrer dans sa capitale (2). L'influence autrichienne régna désormais d'une manière presque absolue à Naples. Bientôt même le département de la police fut donné à un général autrichien (3).

(1) V. Vaclabelle, *op. cit.*, t. VI, p. 335.

(2) V. Pasquier, *op. cit.*, t. V, p. 189-194. — Le 13 mai, les deux Empereurs de Russie et d'Autriche avaient quitté Laybach, et le Congrès avait été dissous près de sept mois après sa première réunion à Troppau.

(3) V. Coletta, *Histoire du royaume de Naples*, t. II, ; Cantu, *Histoire des Italiens*, t. XI.

Digitized by Google

Comme en France six ans auparavant, l'autorité royale, à Naples, était restaurée grâce à l'intervention des baïonnettes étrangères. Il fallait maintenant consolider cette restauration, affermir le gouvernement rétabli. Nous avons vu que le Congrès de Laybach avait, à cet effet, décidé qu'une partie de l'armée autrichienne pourrait être laissée à la disposition du roi Ferdinand, et qu'il avait arrêté le principe d'une occupation. La *Convention relative à cette occupation* fut signée le *28 octobre 1821* entre le roi de Naples et l'Autriche (1).

Aux termes de cette convention, l'armée autrichienne d'occupation devait être réduite, à la fin de novembre, *à 42.000 hommes* (2). Elle pourrait même être réduite à 30.000, lorsque la portion de cette armée qui se trouvait en Sicile y aurait été remplacée par des forces napolitaines, et à 25.000 dès que l'armée royale aurait été réorganisée. — Aussi longtemps que les forces autrichiennes seraient maintenues sur le pied de 42.000 hommes, le gouvernement napolitain devrait payer chaque mois, pour leur solde et leur entretien, la somme de 576.000 florins (près de 1.500.000 francs), ce qui faisait environ dix-huit millions par an, sans compter les rations et les fourrages. — La *durée de l'occupation* était fixée à *trois ans*.

C'étaient là des conditions fort dures et qui n'étaient pas faites pour aider au rétablissement des finances d'un pays qui venait d'être bouleversé par la Révolution ; d'autant plus que, pour tout le temps écoulé depuis le commence-

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. IX, p. 533 ; ASSELINE, *Histoire de l'Autriche depuis la mort de Marie-Thérèse jusqu'à nos jours*, 1877, p. 126.

(2) Nous avons vu qu'avant cette date son effectif était de plus de 50.000 soldats.

Digitized by Google

ment de février, époque du passage du Pô par l'armée autrichienne, jusqu'à la fin de novembre, les charges devaient être plus considérables encore, la force numérique de cette armée ayant été plus grande pendant cette période.

Un an après, le 20 *octobre 1822*, se réunit, en exécution des résolutions arrêtées à Laybach, le *Congrès de Vérone* pour examiner la situation de l'Italie. Il n'y fut pas question de mettre un terme à l'occupation du royaume de Naples, le roi Ferdinand ne redoutant rien tant que d'être laissé seul en présence de ses sujets. Mais le gouvernement napolitain s'efforça d'en faire adoucir les conditions. Il déclara qu'il était dans l'impossibilité de continuer à entretenir les troupes autrichiennes sur le pied fixé par la convention de 1821 et que, si l'on ne réduisait pas la somme stipulée par cette convention, il devrait prochainement suspendre ses paiements. Le 5 décembre, M. de Metternich annonça que, quoique l'Autriche fût en droit de laisser pendant trois ans dans les Deux-Siciles la totalité des forces qui s'y trouvaient, elle consentait à *réduire le corps d'occupation à 35.000 hommes et aussi les sommes à payer pour son entretien* (1). Il ajouta qu'il lui était impossible de faire davantage, l'Autriche ne pouvant laisser ses soldats dans les États napolitains qu'en assez grand nombre pour qu'ils fussent à l'abri de tout danger.

C'était un succès pour la politique autrichienne qui, par la présence de ses troupes, était toute puissante à Naples et dominait ainsi la péninsule qu'elle tenait par ses deux extrémités. Mais comme l'occupation entraînait des frais

(1) V. VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. XI, p. 581-582; DEBIDOUR, *op. cit*, t. I, p. 188.

Digitized by Google

écrasants et épuisait les ressources du pays, le gouvernement napolitain, sachant que le roi ne voulait pas se confier aux troupes nationales, ouvrit des négociations pour engager à son service 3.000 Hanovriens et 3.000 Suisses, troupes étrangères à l'esprit de parti et qui pourraient remplacer l'armée autrichienne. Mais ces négociations traînèrent en longueur et, lorsqu'arriva le terme de l'occupation autrichienne (octobre 1824), l'état du royaume de Naples continuait à être si alarmant qu'il fallut, par une *convention de septembre 1824, prolonger de deux années cette occupation*, en diminuant toutefois de 5.000 hommes l'effectif du corps d'occupation. L'*évacuation* complète des Deux-Siciles eut lieu à la fin de *mai 1826*. L'*occupation*, qui *avait duré près de six ans*, avait coûté au royaume de Naples la somme de deux cent quarante millions dont deux cent quatre millions payés par le gouvernement et trente-six millions payés par les villes et les communes (1).

§ II. — Occupation du Piémont

Au moment même où le général Frimont et son armée franchissaient la frontière napolitaine, alors que les souverains et les ministres des grandes Cours étaient encore à Laybach, une autre révolution, assez semblable à celle de Naples, éclatait à l'autre extrémité de la péninsule. Impressionnés par les révolutions d'Espagne et de Naples

(1) V. Pasquier, *op. cit.*, t. V, p. 197, note; Diego-Soria, *op. cit.*, t. I, p. 22 à 28.

Digitized by Google

et par l'agitation politique qui se manifestait en France, les patriotes piémontais, les Santa-Rosa, les Lisio, les Collegno, crurent le moment venu de donner à leur pays un régime constitutionnel en même temps que de débarrasser l'Italie de l'hégémonie autrichienne. Avec l'appui de l'armée, ils s'emparèrent des forteresses d'Alexandrie et de Turin, et forcèrent le gouvernement à proclamer la constitution espagnole de 1812 (10-14 *mars 1821*) (1).

Mais cette révolution fut réprimée plus rapidement encore que celle de Naples. Le nouveau roi, *Charles-Félix* (2), *s'empressa de réclamer le secours des souverains réunis à Laybach* (19 mars), et, après l'échec d'une tentative de conciliation proposée par l'empereur Alexandre, *l'Autriche* prit, du consentement commun, la conduite de l'affaire (3). Le 9 avril, les révolutionnaires furent mis en déroute à Novare, et la contre-révolution s'opéra (4).

Les Puissances alliées, d'accord avec le roi de Piémont, pensèrent que, pour consolider cette restauration, une occupation étrangère était nécessaire. Mais comme la présence d'une armée autrichienne dans les États sardes était

(1) V. VIEL-CASTEL, t. IX, p. 462-472; PASQUIER, t. V, p. 160-167; DE BEAUCHAMP, *Histoire de la révolution de Piémont*.

(2) Dès le 12 mars, Victor-Emmanuel Ier avait abdiqué en faveur de son frère Charles-Félix.

(3) Comme le Congrès était officiellement clos lorsqu'arriva à Laybach la nouvelle de la révolution de Turin, il n'y eut pas de délibérations communes *officielles* sur la question piémontaise. Ce ne put donc être au nom et comme mandataire officielle des Puissances alliées que l'armée autrichienne *pénétra* sur le territoire du Piémont. — Nous verrons, au contraire, que l'*occupation proprement dite* eut lieu au nom des trois Cours alliées (Conventions des 24 juillet 1821 et 14 décembre 1822).

(4) V. DE BEAUCHAMP, *op. cit* ; LESUR, *Annuaire historique*, 1821-1822 ; COSTA DE BEAUREGARD, *La jeunesse du roi Charles-Albert*.

Digitized by Google

de nature à éveiller à Turin, et même en Europe, de jalouses inquiétudes, comme au contraire la Russie ne pouvait être soupçonnée de nourrir des projets ambitieux par rapport au Piémont, on eut un moment l'idée de charger le gouvernement russe de cette occupation : mais les deux Empereurs résolurent de s'en rapporter au roi Charles-Félix pour le choix de ses protecteurs. Il répondit qu'il préférait les Autrichiens, par le motif que ceux-ci pouvaient, avec un corps peu considérable s'appuyant sur la nombreuse armée qu'ils entretenaient en Lombardie, suffire à la tâche dont on les chargerait, tandis que la Russie ne pourrait envoyer, dans une contrée aussi éloignée de son territoire, qu'une véritable armée en état de se suffire à elle-même dans toutes les éventualités, ce qui rendrait l'occupation plus onéreuse pour le Piémont (1).

En conséquence de cette détermination, une *convention conclue le 24 juillet 1821, entre la Sardaigne et les trois Cours alliées*, régla qu'un *corps autrichien de 12.000 hommes* serait mis, comme corps auxiliaire, à la disposition du roi Charles-Félix ; qu'il occuperait, *au nom de ce prince*, la ville et la citadelle d'Alexandrie et plusieurs autres places fortes sur les frontières du Milanais et du duché de Parme (Stradella, Castelnovo, Voghera, Tortone, Casal, Vigevano et Verceil), sans y exercer aucune juridiction ni entraver d'aucune manière les fonctions des autorités civiles et militaires ; qu'il ne pourrait être renforcé ni transféré sur d'autres points des États sardes qu'à la demande du roi ; que le logement, le chauffage, l'éclairage, la nourriture et les fourrages de ce corps seraient fournis en nature par le Piémont; quant à la solde, à

(1) V. Viel-Castel, t. IX, p. 532.

Digitized by Google

l'équipement, à l'habillement et aux articles accessoires, que le gouvernement sarde y pourvoirait par le paiement mensuel d'une somme de 300.000 francs, non compris les frais d'entretien accumulés depuis le jour de l'entrée des Autrichiens sur le territoire piémontais ; enfin que cette occupation *durerait jusqu'au mois de septembre 1822*, sauf à en prolonger le terme si, à cette époque, les souverains réunis à Florence le jugeaient convenable.

***

La situation en Piémont était loin d'être aussi déplorable que celle du royaume de Naples. Le roi, en rentrant dans ses États, avait retrouvé de nombreux partisans qui lui étaient restés fidèles, et notamment cette notable partie de son armée qui avait combattu pour lui, et avec laquelle il lui était aisé d'organiser la force publique dont il avait besoin pour assurer son gouvernement. Il opéra d'ailleurs de sages réformes et les esprits ne tardèrent pas à s'apaiser. Comme, d'autre part, la présence des troupes étrangères était supportée avec impatience par ce peuple qui ne manquait pas d'énergie, il ne paraissait guère douteux que l'évacuation des États sardes eût lieu à l'époque prévue par la convention du 24 juillet 1821.

Mais le monarque piémontais et le tsar se laissèrent circonvenir par les artifices de M. de Metternich qui désirait, au moyen de l'occupation, maintenir la domination autrichienne dans toute l'Italie ; et lorsque, le 20 octobre 1822, se réunit à *Vérone* — au lieu de Florence — le *Congrès* qui devait décider s'il convenait de prolonger ou de faire cesser l'occupation, le ministre sarde, M. de la Tour,

Digitized by Google

demanda au nom de son gouvernement que l'*occupation fût prolongée encore une année* et que les troupes autrichiennes ne fussent retirées que graduellement et par tiers, de telle sorte que les États sardes fussent entièrement évacués au mois de septembre 1823. M. de Metternich fit connaître que l'Autriche acceptait cette proposition.

En conséquence, les représentants des trois grandes Cours signataires de la convention de 1821, conclurent avec le ministre sarde, le *14 décembre 1822*, une nouvelle *convention*, aux termes de laquelle les forces autrichiennes devaient évacuer Verceil et Vigevano au 1er janvier suivant, Casal, Stradella, Voghera, Tortone et Castelnovo au 1er avril, et Alexandrie au 1er septembre, de telle sorte que l'*occupation du Piémont eût entièrement cessé au 30 septembre 1823* (1).

Ce même jour, 14 décembre 1822, prit fin le Congrès de Vérone, la dernière de ces Assemblées par lesquelles la Sainte-Alliance avait conçu l'espoir de régler les destinées de l'Europe. Ce Congrès, d'ailleurs, outre les affaires de Naples et de Piémont, avait eu à s'occuper de deux autres événements, la révolution d'Espagne et le soulèvement de la Grèce, qui, eux aussi, allaient provoquer de nouvelles manifestations de la politique d'intervention et amener l'occupation partielle de ces deux pays. Ce sont ces deux occupations que nous allons étudier maintenant.

(1) V. Viel-Castel, t. IX, p. 573-579 et 612.

Digitized by Google

SECTION III

Les occupations françaises et anglaises dans la péninsule ibérique (1823-1848)

§ I. — Les Français en Espagne (1823-1828)

L'expédition des Français en Espagne, en 1823, fut le *dernier acte d'intervention opéré, au nom de la Sainte-Alliance*, dans les affaires intérieures d'un pays.

Ce n'était pas la première fois que la France intervenait dans les guerres civiles de la péninsule. C'est ainsi, qu'au XIVe siècle, les bandes de Duguesclin franchirent les Pyrénées pour combattre sous les drapeaux d'Henri de Transtamare : sorte de légion étrangère avant la lettre, et prototype de la demi-intervention en Espagne du gouvernement de Louis-Philippe en 1836 (1). — Trois siècles plus tard, lors de la guerre de la succession d'Espagne, les armées françaises occupèrent le pays pour y affermir le pouvoir de Philippe V contre le prétendant Charles III (2) : elles y remportèrent la glorieuse victoire de Villaviciosa, au soir de laquelle Vendôme fit coucher le petit-fils du grand Roi sur un lit de drapeaux. — Puis, en 1808, c'est Napoléon qui, profitant de la rivalité du vieux roi Charles IV et de son fils l'infant Ferdinand, fit entrer des troupes françaises en Espagne et, à la suite de la fameuse comédie de Bayonne, proclama son frère Joseph roi d'Espagne.

(1) V. ci-dessous, § III.
(2) V. *suprà*, p. 56.

Digitized by Google

L'occupation française, — occupation de guerre s'il en fut puisque nos armées durent faire deux fois la conquête du pays —, dura jusqu'en 1813. L'armée de Joseph Bonaparte dut alors repasser les Pyrénées, et le Congrès de Vienne rétablit, sous le nom de Ferdinand VII, le fils de Charles IV sur le trône de ses pères.

L'histoire a de ces ironies : ce fut ce prince, restauré contre nous, devenu roi par la défaite des armées françaises, que nos soldats vinrent soutenir en 1823. Voici dans quelles conditions se produisit cette nouvelle intervention de la France.

***

A la suite de la révolte de ses colonies d'Amérique, l'Espagne, exaspérée par le despotisme de Ferdinand VII, se souleva en janvier 1820, et, dès le 7 mars, ce souverain dut accepter la constitution démocratique de 1812. Le tsar proposa, mais en vain, une intervention de la Sainte-Alliance (1). L'attention des souverains fut d'ailleurs bientôt détournée des affaires d'Espagne par les révolutions de Naples et du Piémont.

Mais *en 1822*, la situation s'aggrava à Madrid : le parti révolutionnaire prit définitivement le dessus sur le parti modéré, et le roi fut presque prisonnier. *Ferdinand s'adressa* alors, par l'intermédiaire de son oncle le roi de Naples, *aux cours de France, d'Autriche et de Russie*, et réclama leur appui

(1) L'Angleterre était nettement hostile ; le gouvernement français, de son côté, ne voulait pas risquer dans un pays révolutionnaire la fidélité monarchique de l'armée qui venait d'être reconstituée ; quant à l'Autriche, elle ne tenait pas à voir la France intervenir, redoutant, comme l'Angleterre, tout ce qui pouvait relever au delà des Pyrénées l'influence française ; la Prusse suivait l'Autriche.

Digitized by Google

et leur intervention pour préserver son trône et sa vie même des dangers dont il les croyait menacés (1). Aussi, lorsque s'ouvrit, en octobre 1822, *le Congrès de Vérone*, qui, comme nous l'avons vu, devait avoir pour objet un nouvel examen des affaires d'Italie, ce fut la question espagnole qui attira toute l'attention des souverains et de leurs ministres (2). Malgré l'opposition de l'Angleterre, malgré les hésitations du gouvernement français qui eût préféré ne pas se départir de la ligne de circonspection qu'il avait suivie jusqu'alors (3), *le Congrès décida d'intervenir*.

Mais il voulut qu'il en fût pour l'Espagne comme pour Naples, et que l'ordre monarchique y fût restauré *au nom de la Sainte-Alliance,* les armées françaises exécutant une

(1) V. DE VIEL-CASTEL, t. XI, p. 400.

(2) On s'en était déjà occupé avant le Congrès dans une réunion préliminaire tenue à Vienne en septembre. Le tsar, devant les hésitations de ses alliés, avait même offert d'envoyer une armée russe combattre et renverser le régime des Cortès. Mais la France avait déclaré nettement qu'elle ne pouvait admettre d'autre intervention que la sienne, et qu'elle se refuserait à donner passage sur son territoire à des troupes étrangères (V. DE VIEL-CASTEL, t. XI, p. 447-448).

(3) C'était du moins le sentiment du roi Louis XVIII et du président du Conseil, M. de Villèle. Mais les représentants de la France au Congrès — M. de Montmorency, ministre des Affaires Étrangères, et Chateaubriand, ambassadeur de France à Londres — étaient, au contraire, des partisans de l'intervention, et engagèrent leur gouvernement plus que celui-ci n'eût voulu. — Plus tard, CHATEAUBRIAND, écrivant l'*Histoire du Congrès de Vérone* (V. CHATEAUBRIAND, *Œuvres complètes*, t. XII), prétendit même que le Congrès n'avait jamais voulu la guerre et que c'était lui, Chateaubriand, devenu ministre des Affaires Étrangères le 25 décembre 1822, qui en avait été le principal auteur, cette expédition lui ayant paru commandée par les intérêts de la France (V. Préface, et p. 37, 49, 52 à 56, etc...). Mais cet ouvrage est plutôt une apologie qu'une histoire véritable et ne doit être consulté qu'avec circonspection.

Digitized by Google

sentence du Directoire européen. A cette effet, le Congrès, au lieu de laisser à la France le choix de l'heure et des circonstances, régla, pour ainsi dire, la procédure de rupture et de déclaration de guerre (acte du 19 novembre) (1). Les quatre gouvernements de Russie, d'Autriche, de France et de Prusse adresseraient à leurs ministres à Madrid des notes réclamant du gouvernement espagnol le rétablissement immédiat de Ferdinand dans la plénitude de son autorité; en cas de réponse négative, les ministres quitteraient Madrid et la guerre serait déclarée. Le 13 décembre, les notes des trois souverains absolus furent expédiées, et le 14 le Congrès fut dissous.

Le gouvernement de Louis XVIII ne mit pas toute la rapidité qu'eût désirée le tsar à exécuter la sentence prononcée à Vérone. Tandis que les trois autres Cours rappelaient leurs légations dès les premiers jours de l'année 1823, le ministre de France resta à Madrid encore près d'un mois, s'efforçant de ramener à la sagesse le gouvernement insurrectionnel de l'Espagne. Et après que les provocations des autorités de Madrid eurent rendu son rappel nécessaire (30 janvier), la France patienta encore deux mois avant de commencer l'expédition. Ce ne fut que *le 7 avril 1823* que *les troupes françaises franchirent la frontière* et entrèrent en Espagne (2).

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. X, p. 81; de Viel-Castel, *op. cit.*, t. XI, p. 521; Vaulabelle, *op. cit.*, t. VII, pp. 429-442 et 453-468; Fiévée, *De l'Espagne et des conséquences de l'intervention armée* (1823)

(2) Aux termes d'une décision arbitrale rendue le 13 avril 1852 par le Roi des Pays-Bas entre la France et l'Espagne au sujet de la prise de navires en 1823 et 1824, la guerre de 1823 eut lieu entre le gouvernement du roi d'Espagne et la France *son alliée*, d'une part, et les Espagnols indépendants d'autre part; et le commencement

Digitized by Google

L'armée, placée sous le commandement suprême du duc d'Angoulême, était forte de 95.062 hommes et 21.409 chevaux et divisée en cinq corps commandés par les maréchaux Oudinot, Moncey, Molitor, le prince de Hohenlohe et le général Bordesoulle (1). La conquête fut facile. Successivement toutes les villes espagnoles ouvrirent leurs portes (2), et le 1er octobre, après la prise de Cadix, Ferdinand VII fut mis en liberté et rétabli dans son autorité. La guerre était terminée (3) et le but de l'expédition atteint. Le 11 octobre, le duc d'Angoulême prit congé du roi et rentra à Paris, le 2 décembre, à la tête d'une partie des troupes de l'expédition.

*
* *

Le reste de *l'armée française demeura en Espagne pour y consolider la restauration* qui venait d'être opérée. Le duc

de cette guerre ou de l'intervention française en Espagne « ne saurait être porté a une date antérieure au 8 avril de cette année, époque à laquelle la Bidassoa fut franchie par l'armée française » (V. DE CLERCQ, *op. cit.*, VI, p 170.)

(1) V. le détail de cette armée dans VAULABELLE, *op. cit.*, t. VIII, p. 107-108.

(2) V. VAULABELLE, t. VIII, chap. II, III et IV ; CHATEAUBRIAND, *Guerre d'Espagne* (*Œuvres complètes*, t. XII), p. 115 à 362 : résumé de l'expédition, p. 339-341.

(3) La lutte continua encore en Catalogne jusqu'au commencement de novembre. Le 13, Ferdinand rentra dans sa capitale « sur un char de triomphe élevé de vingt-cinq pieds, traîné par cent hommes » (*Journal du maréchal de Castellane*, 1804-1862 (5 vol. 1896), t. I, p. 465). Et le maréchal ajoute finement : « Je ne sais pas de quoi triomphait Ferdinand. » — Les dépenses extraordinaires nécessitées en 1823 par l'expédition d'Espagne furent évaluées par M. de Villèle, lors de la présentation du budget de 1825 (séance du 5 avril 1824) à 207.827.085 francs (V. les débats sur les dépenses de la guerre d'Espagne dans CALMON, *Histoire des finances de la Restauration*, t. II, p. 49 et s.)

Digitized by Google

d'Angoulême, en prenant congé du roi, avait simplement spécifié que, dans les lieux occupés par nos troupes, le commandant français serait le maître absolu (1). Il fallait encore déterminer le mode, la durée et l'étendue de cette occupation. Le gouvernement français, peu confiant dans la solvabilité de l'Espagne, voulait occuper le moins de villes possible, de manière à ne pas trop accroître ses frais. Ferdinand, au contraire, désirait que nous laissions en Espagne toute notre armée : il demandait des garnisons partout. Les négociations traînant en longueur malgré l'insistance du ministre français (2), il y eut *pendant plusieurs mois* une *occupation de fait* dont aucun acte ne réglait les conditions.

Enfin la *convention d'occupation* fut signée à Madrid le *9 février 1824* (3). Le préambule en exposait les *raisons :* c'était *à la demande du roi d'Espagne* que cette occupation allait avoir lieu, « afin d'assurer le repos et le bien être de ses Etats, de lui donner le temps de recomposer son armée sur les bases de l'ordre et de la discipline, et de consolider son gouvernement de manière à contenir la malveillance et les factions qui tenteraient d'en troubler la tranquillité. »

Le traité stipulait ensuite que l'occupation durerait *jusqu'au 1er juillet 1824*, et qu'elle pourrait même prendre fin avant ce terme, soit sur la simple demande du roi d'Espagne, soit au gré de la France si celle-ci le jugeait à propos (art. 1 et 16). C'était intentionnellement que le

(1) V. DE VIEL-CASTEL, t. XII, p. 661. — V. aussi LACRETELLE, *Histoire de la France sous la Restauration*, t. III et IV.

(2) On trouvera le détail de ces négociations dans CHATEAUBRIAND, *op. cit.*, p. 388 à 419.

(3) V. DE CLERCQ, t. III, p. 307.

Digitized by Google

gouvernement français avait fixé ce terme très rapproché pour l'évacuation et s'était, en outre, réservé le droit de retirer ses troupes quand il lui plairait : la menace d'une retraite était pour lui un moyen d'agir sur le gouvernement espagnol (1).

L'effectif du corps d'occupation était fixé à *45.000 hommes*, dont la solde, la nourriture, l'équipement et l'entretien restaient *à la charge de la France, l'Espagne faisant seulement la différence du pied de paix au pied de guerre*, différence qui était fixée à forfait à la somme de deux millions de francs par mois, payable à partir du 1er décembre 1823. L'Espagne devait en outre fournir, en nature, le casernement, le chauffage, l'éclairage, le matériel des hôpitaux, etc., conformément à un règlement annexé au traité (art. 10 et 11) (2).

Les troupes françaises devaient fournir les garnisons d'un certain nombre de villes et places énumérées par le traité (art. 2). Le commandement militaire de chacune de ces places devait appartenir à l'autorité française, qui était investie, sous le rapport de la police militaire, des pouvoirs appartenant aux gouverneurs espagnols. — L'autonomie du corps d'occupation était entière : celui-ci n'avait pas à recevoir d'ordres des autorités espagnoles (art. 1) ; il faisait lui-même sa *police*, ayant le droit d'arrêter les individus des

(1) V. dépêche du Ministre des Affaires Étrangères à l'ambassadeur de France à Madrid en date du 11 décembre 1823.

(2) V. DE CLERCQ, t. III, p. 311. — Cette convention — avec son annexe — règle avec soin *tous les détails de l'occupation* : C'est l'une des plus intéressantes que nous ayons à étudier. Sa simple lecture suffit à montrer combien sont nombreuses et délicates les questions que soulève une occupation conventionnelle. Aussi en reproduisons-nous ci-dessous les dispositions essentielles (V. 2e partie, chap. v).

Digitized by Google

deux nations ou même les étrangers, sauf à remettre entre les mains des autorités locales ceux qui n'appartiendraient pas à la *juridiction* de l'armée française (art. 5); enfin les militaires français, les employés de l'armée et les individus à sa suite ne relevaient que des tribunaux militaires français, même s'ils avaient pour complices des indigènes (art. 6 et 8).

*
* *

Nous avons vu que l'occupation devait finir au mois de juillet. Mais il était convenu qu'elle pourrait être prolongée si, à cette époque, les parties contractantes le désiraient. C'est ce qui eut lieu. Le roi Ferdinand, qui se fiait peu à la fidélité de ses sujets, tenait au maintien des garnisons françaises. En conséquence, une *Convention du 30 juin 1824 prolongea le séjour de nos troupes* dans la péninsule jusqu'au 1er janvier 1825 (1).

La situation de l'Espagne continuant à rester critique, par suite du « despotisme absurde » du gouvernement et de la « complète anarchie de l'administration » (Chateaubriand), la France, par une *Convention du 10 décembre 1824* (2), consentit, sur la demande de Ferdinand VII, à une *nouvelle prolongation de l'occupation* à partir du 1er janvier 1825. Mais cette fois il ne fut plus assigné de limite à la durée de l'occupation : il fut seulement stipulé que les troupes françaises seraient retirées « aussitôt que les

(1) V. DE CLERCQ, t. III, p. 318. — La France profita de cette circonstance du renouvellement du traité d'occupation pour arracher au roi une amnistie. Ce ne fut pas sans difficultés. V. CHATEAUBRIAND, *op. cit.*, p. 430-431 ; *Journal du maréchal de Castellane*, t. II, p. 39 ; PASQUIER, *op. cit.*, t. VI, p. 21.

(2) V. DE CLERCQ, t. III, p. 349 ; DE VIEL-CASTEL, t. XIV, p. 45-48.

Digitized by Google

parties intéressées l'auraient jugé nécessaire, et en s'en tenant aux réserves contenues dans l'article 16 de la Convention du 9 février dernier (1) » (art. 10). — Par contre, *le corps d'occupation était réduit de moitié* : il ne devait plus être que de 22.000 hommes, répartis dans les *huit places* de Cadix, île de Léon, Barcelone, Saint Sébastien, Pampelune, Jaca, Seu d'Urgel et Saint-Ferdinand de Figuières, plus deux régiments suisses affectés au service et à la garde de la personne du roi et de la famille royale. Comme conséquence de cette diminution, l'abonnement, fixé à deux millions par mois par la Convention de février, était réduit à neuf cent mille francs. Toutes les autres clauses des précédentes conventions restaient en vigueur.

*
* *

L'occupation continua sur ces bases nouvelles à partir de 1825 et dura encore plus de trois années. Ce n'est point que la France n'eût pas désiré y mettre fin ; mais prise dans l'imbroglio espagnol, il lui était bien difficile d'en sortir. Ainsi, dans le courant de l'année 1826, comme les deux gouvernements envisageaient la possibilité du retrait prochain des troupes d'occupation (2), survinrent en Portugal des événements (3) qui produisirent une vive agita-

(1) C'était cet article 16 qui, comme nous l'avons vu (p. 188), permettait à la France de mettre fin à l'occupation à son gré et quand il lui plairait, nonobstant l'avis contraire du gouvernement espagnol. — Il est vrai que, réciproquement, la simple volonté du roi d'Espagne suffisait pour amener l'évacuation.

(2) V. discours du Ministre des Affaires Étrangères de France à la Chambre des Pairs du 15 février 1828 (DE VIEL-CASTEL, t. XVII, p. 270).

(3) Sur ces événements et l'occupation étrangère qui en fut la conséquence. V. ci-dessous, § II.

Digitized by Google

tion en Espagne et rendirent très difficiles les rapports entre les cabinets de Madrid et de Lisbonne. Ces événements obligèrent la France à ajourner l'évacuation, tant pour exercer une médiation pacifique entre les deux États de la péninsule et éviter des hostilités, que pour empêcher que l'exemple de ce qui se passait en Portugal ne compromît la sûreté du trône de Ferdinand VII (1).

Toutefois, comme le gouvernement espagnol continuait, malgré les représentations qui lui étaient adressées, à favoriser les insurgés portugais, *la France*, pour marquer son mécontentement, *rappela de Madrid, au commencement de février 1827, la brigade suisse* qu'elle y avait laissée jusqu'alors sous les ordres d'un général français pour y faire, avec la garde royale espagnole, le service auprès du roi Ferdinand (2). Mais le corps d'occupation proprement dit fut maintenu, le gouvernement espagnol ayant demandé à la France de ne le rappeler en aucun cas avant le mois d'octobre 1827 (3).

Les événements, du reste, justifièrent bientôt cette prudence, puisque, quelques mois après, une formidable insurrection du parti ultra-absolutiste éclatait en Catalogne ; et, si les troupes françaises qui occupaient Barcelone ne prirent point part à la lutte, leur présence servit du moins à maintenir l'ordre et à assurer le respect des

(1) Déclarations de M. de Villèle lors du voyage à Paris du ministre anglais Canning, en septembre 1826 (DE VIEL-CASTEL, t. XV, p. 675). — M. Canning lui-même, si adversaire qu'il fût de l'occupation française en Espagne, dut reconnaître à la tribune du Parlement anglais, le 12 décembre 1826, qu'à ce moment la retraite de l'armée française eût présenté plus d'inconvénients que d'avantages (*Id.*, t. XVI, p. 25).

(2) V. DE VIEL-CASTEL, t. XVII, p. 71.

(3) *Id*, t. XVI, p. 681.

Digitized by Google

personnes et des propriétés. Lorsque l'insurrection eut été écrasée, Ferdinand VII résolut, pour montrer qu'il n'était pas prisonnier des Français, d'aller passer quelque temps à Barcelone. Mais il ne voulut y paraître qu'entouré de ses troupes. La France en profita pour rappeler la garnison qui occupait cette ville depuis quatre ans : *le 28 novembre 1827, les troupes françaises quittaient Barcelone*, et le 4 décembre Ferdinand y fit son entrée (1).

Il ne restait plus en Espagne qu'une dizaine de mille hommes, qui occupaient Cadix et les villes voisines. Mais le gouvernement français ne voulait pas les rappeler avant que l'Angleterre n'eût retiré les troupes qu'elle avait envoyées en Portugal. Celles-ci se rembarquèrent en avril 1828 (2). Alors, « les dangers qui avaient paru menacer la Péninsule à la suite des événements de Portugal s'étaient dissipés... D'un autre côté, l'Espagne se flattait d'avoir retrouvé des éléments de force et de sécurité. Son armée s'était réorganisée, et son gouvernement croyait qu'il avait les moyens nécessaires pour réprimer l'esprit de faction et de trouble, s'il se produisait (3). » Rien ne s'opposait plus au rappel des troupes françaises. *L'évacuation définitive commença, en juillet 1828*, par l'embarquement de deux régiments, qui furent transportés à Toulon. Le reste des troupes, cinq à six mille hommes de toutes armes, se mit en route à la fin de septembre, sur quatre colonnes, qui traversèrent ainsi l'Espagne dans toute sa longueur et, après quarante-cinq jours de marche, rentrèrent en France

(1) V. DE VIEL-CASTEL, t. XVII, p. 165-167.

(2) V. ci-dessous, p. 200.

(3) V. discours du Ministre des Affaires Étrangères de France à la Chambre des Pairs, le 15 février 1828 (DE VIEL-CASTEL, t. XVII, p. 271).

Digitized by Google

par Bayonne (1). Le 23 novembre 1828, les derniers soldats français repassèrent la frontière (2).

***

Restait à régler les comptes. Une *Convention signée à Madrid le 30 décembre 1828* (3), à la suite de négociations qui ne furent pas sans difficultés, fixa à quatre-vingts millions le montant de la dette contractée par l'Espagne envers la France, tant à raison de l'occupation que par suite d'avances faites en 1823 (4), et en détermina le mode de paiement. L'Espagne s'obligeait à verser annuellement au Trésor français, à partir du 1er janvier 1829, une somme de 4 millions, dont 1.600.000 francs pour l'amortissement de la dette et 2.400.000 francs pour les intérêts (à 3 % seulement) (5).

Cette convention ne fut exécutée que pendant cinq ans. Au bout de ce temps, par l'effet des désordres et de l'épuisement où l'Espagne était de nouveau tombée (6), la France dut consentir à ce que les effets en fussent suspendus. Et il en fut ainsi pendant plus de vingt-cinq ans. C'est seulement en *1862*, par une *Convention conclue à Paris le 15 février* (7), que la France, au prix d'une réduction très considérable, put obtenir l'acquittement de sa créance : le

(1) V. Pasquier, *op. cit.*, t. VI, p. 131.

(2) V. de Viel-Castel, t. XVIII, p. 431.

(3) V. de Clercq, t. III, p. 531.

(4) Ces avances s'étaient élevées à 34 millions, chiffre arrêté par la Convention du 29 janvier 1824.

(5) V. la critique de cette Convention dans de Viel-Castel, t. XIX, p. 420.

(6) V. ci-dessous, p. 200.

(7) V. de Clercq, t. VIII, p. 388.

Digitized by Google

gouvernement espagnol lui remit des titres de la dette d'Espagne à concurrence de 25 millions de francs.

***

Telle fut cette occupation qui avait duré cinq années. Nous venons de voir qu'elle fut *onéreuse pour la France*, et les adversaires du gouvernement de la Restauration ne lui ont pas ménagé les critiques. Pourtant tous, partisans ou adversaires, ont dû reconnaître que la présence des troupes françaises *contribua à assurer à la Péninsule*, si troublée depuis longtemps, des années d'*une relative tranquillité*.

Aussi, les Espagnols redoutaient-ils le départ de nos troupes auxquelles ils faisaient le meilleur accueil. Dans ce pays où les routes n'étaient point sûres, jamais on n'arrêta les soldats français, même quand ils étaient isolés. La meilleure harmonie régnait entre eux et les habitants, dont les dispositions étaient devenues bien différentes de ce qu'elles étaient lors de la guerre de l'Indépendance. On les invitait à des dîners, à des bals, et, de son côté, l'armée d'occupation prêtait le concours de ses musiques militaires. Les officiers français, qui maintenaient dans leur armée une discipline admirable, organisaient des patrouilles afin de protéger les habitants contre les voleurs de grands chemins. Surtout ils s'efforçaient d'apaiser les haines entre Constitutionnels et Absolutistes.

De cette œuvre pacificatrice et bienfaisante, nous trouvons des preuves nombreuses dans le *Journal du maréchal de Castellane*. Successivement commandant de la brigade de cavalerie de la division de Catalogne, puis de l'avant-garde de la division de Cadix et Léon, le général comte de Castellane séjourna en Espagne près de quatre ans,

Digitized by Google

(10 avril 1824-20 septembre 1827) et y laissa d'excellents souvenirs « pour la manière, douce et ferme à la fois, dont il avait exercé son commandement. » Il nous fournit, dans son Journal, d'intéressants renseignements sur l'occupation française en Espagne (1), et on comprend mieux, après l'avoir lu, que nos soldats, à leur départ, aient été, comme le rapporte le chancelier Pasquier, partout accueillis avec la plus grande cordialité. On ferme son livre sur cette pensée réconfortante qu'en Espagne nous avons, une fois de plus, donné au monde l'exemple du désintéressement et de la générosité, et qu'au cours de notre occupation, nous sommes restés *fidèles au programme que, dès le début, Chateaubriand avait magnifiquement tracé*, lorsqu'il écrivait à M. de la Ferronnais, le 1er novembre 1823 : « Quant à notre politique, nous nous bornerons à des conseils. C'est aux Espagnols à savoir s'ils ont besoin d'être régis par des institutions nouvelles, c'est à leur roi à juger de ce besoin. Sur ce point nous n'avons rien à dire ou à faire ; mais ce que nous voulons empêcher de tout notre pouvoir, ce sont les réactions et les vengeances. Nous ne souffrirons pas que des proscriptions déshonorent nos victoires. »

§ II. — Les Anglais en Portugal (1827-1828) (2).

A l'occupation française en Espagne se lie étroitement l'occupation du Portugal par les Anglais, en 1827, à

(1) V. t. II, p. 24 à 165.

(2) V. Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, 4e édit. 1865, t. II, p. 205 ; *Annual Register*, t. LXVIII, p. 192 ; Phillimore, *Commentaries upon International Law*, t. I, p. 457.

Digitized by Google

laquelle nous avons déjà fait allusion (1). Cette occupation fut réclamée par le gouvernement de Lisbonne, comme notre intervention en Espagne l'avait été par Ferdinand VII. Voici dans quelles conditions :

En avril *1826*, le roi de Portugal Jean VI mourut, et son fils aîné et successeur don Pedro, empereur du Brésil, donna à ses sujets portugais une Charte constitutionnelle conforme, dans ses traits généraux, à celles de la France et de l'Angleterre. L'octroi de cette charte mécontenta *les Absolutistes* qui *prirent les armes en faveur de don Miguel*, frère cadet de don Pedro. Vaincus, ils se réfugièrent en Espagne. Le cabinet de Madrid, au lieu de les surveiller et de les contenir comme il en avait le devoir, les laissa organiser des corps expéditionnaires et préparer de nouvelles entreprises contre le gouvernement de leur pays. Grâce à cette *connivence non dissimulée des autorités espagnoles*, les réfugiés, dans les derniers jours de novembre 1826, envahirent le territoire portugais et soulevèrent les provinces contre le gouvernement de Lisbonne. Celui-ci rompit les relations diplomatiques avec l'Espagne, et, impuissant à arrêter l'insurrection, *réclama de l'Angleterre l'envoi d'une force militaire* (4 décembre).

Il existait, en effet, entre les deux pays un *traité*, aux termes duquel le Portugal, attaqué ou *menacé* par une puissance étrangère, avait le droit de réclamer l'intervention de la Grande-Bretagne. La demande de secours arriva à Londres le 8; le 11, le cabinet anglais la communiqua au Parlement, en déclarant que l'appui prêté par l'Espagne aux réfugiés portugais constituant le *casus fœderis*, l'Angleterre ne pouvait se dispenser de fournir à

(1) V. ci-dessus, pp. 191 et 193.

Digitized by Google

son allié l'assistance qu'il réclamait ; le 12, les troupes se mirent en marche pour s'embarquer.

Les troupes anglaises, fortes d'environ dix mille hommes, débarquèrent à Lisbonne dans les derniers jours de décembre 1826 (1), et furent accueillies avec de grandes démonstrations de joie par les Constitutionnels. *Elles occupèrent Lisbonne et Porto,* les deux villes principales du pays, non en vue de se mêler des affaires intérieures du Portugal, mais simplement, comme l'avait déclaré Canning, pour protéger le gouvernement contre une agression qui était indubitablement l'œuvre du gouvernement espagnol. Le Portugal retombait ainsi sous l'occupation anglaise, qu'il avait déjà subie longtemps, et dont il s'était félicité d'avoir secoué le joug sept ans auparavant.

***

Cette nouvelle occupation, il est vrai, paraissait devoir peu durer. La présence des soldats britanniques, en effet, arrêta les insurgés et en imposa au cabinet de Madrid, qui, sur les instances de la France et de l'Angleterre, cessa enfin de favoriser les révoltés portugais et de leur prêter son appui. Dès lors, la situation s'améliora en Portugal, et les relations des deux Cours de la Péninsule redevinrent, sinon bienveillantes, au moins pacifiques et régulières. Le gouvernement britannique eût donc dû faire évacuer le Portugal par ses troupes. Mais il était bien *décidé à ne pas les rappeler avant que la France ne retirât aussi l'armée qu'elle entretenait en Espagne.*

L'Angleterre, en effet, qui voulait dominer dans la

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit.*, t. XVI, p. 70.

Digitized by Google

Péninsule, avait vu d'un œil défavorable et même hostile l'intervention française en Espagne. Des attaques violentes avaient été dirigées au Parlement anglais contre notre occupation, et le cabinet de Londres avait insisté, à plusieurs reprises, pour qu'elle prît fin. Ces instances étant demeurées sans résultat, le gouvernement britannique avait saisi avec empressement, en décembre 1826, l'occasion, qui lui était fournie par les événements de Portugal, d'intervenir lui aussi dans la Péninsule. On a vu avec quelle hâte il avait expédié à Lisbonne les secours demandés. Or, les gouvernements n'agissent d'ordinaire avec une telle promptitude que lorsque leur propre intérêt leur paraît en jeu. A Londres, on avait vu dans l'occupation du Portugal un *moyen de contrebalancer l'influence française* de l'autre côté des Pyrénées et, peut-être, d'amener une évacuation que l'on réclamait vainement depuis longtemps. L'occupation du Portugal se trouva par là même liée à celle de l'Espagne.

Aussi, en avril 1827, le cabinet de Londres — qui, au fond, était peu désireux de maintenir un corps de troupes anglaises en Portugal — proposa-t-il, avec l'assentiment de l'Espagne, le retrait simultané des deux armées d'occupation. Mais les troubles de Catalogne obligeant alors la France à rester encore en Espagne, les Anglais continuèrent d'occuper le Portugal, bien que leur présence n'y fût plus nécessaire. Ce ne fut que lorsque la France eut retiré une partie de ses troupes, à la fin de 1827, qu'ils commencèrent à évacuer le Portugal, et c'est seulement quand le gouvernement de Paris eut fait savoir qu'il était disposé à rappeler le restant de son armée (1), que *l'occupation anglaise à*

(1) V. déclaration du Ministre des Affaires Étrangères de France, en date du 15 février 1828 (DE VIEL-CASTEL, t. XVII, p. 271).

Digitized by Google

Lisbonne prit fin, le 2 avril 1828 (1). A ce moment, d'ailleurs, l'ordre paraissait rétabli en Portugal comme en Espagne, et l'arrivée à Lisbonne, le 22 février, de l'infant don Miguel, appelé à la régence pendant la minorité de sa nièce, la reine dona Maria, avait — momentanément du moins — rapproché les Constitutionnels et les Absolutistes.

§ III. — Autres interventions étrangères dans la péninsule de 1830 a 1848.

L'Espagne et le Portugal n'en avaient pas fini avec les agitations intérieures et les interventions étrangères. Quelques années après le départ des troupes françaises, à la mort de Ferdinand VII (20 septembre 1833), une *nouvelle guerre civile* éclata : don Carlos, frère du roi défunt, contestait les droits de sa nièce Isabelle à la couronne. Et la crise espagnole se trouva compliquée par le voisinage de la guerre civile qui, à la même époque, déchirait aussi le Portugal, où la jeune reine dona Maria se voyait de nouveau (2) disputer le trône par son oncle don Miguel.

Le gouvernement de Madrid, estimant que la pacification du Portugal importait à celle de l'Espagne, résolut, au commencement de 1834, d'apporter son concours armé à dona Maria. Il demanda aux cabinets de Paris et de Londres de l'aider dans cette entreprise. Cette démarche aboutit à un *traité, dit de Quadruple Alliance, signé à Londres le 22 avril 1834*, entre la France, l'Espagne, la Grande-

(1) V. Debidour, *op. cit.*, t. I, p. 253 ; de Viel-Castel, t. XVIII, p. 423.

(2) V. ci-dessus, p. 196. C'était contre don Pedro, père de dona Maria, que don Miguel avait pris les armes en 1826.

Digitized by Google

Bretagne et le Portugal, « pour régler les moyens propres à rétablir la paix dans la Péninsule (1). » L'Espagne s'engageait à faire entrer sur le territoire portugais un *corps de troupes espagnoles*, dont le nombre serait déterminé plus tard entre les parties, *afin de coopérer avec les troupes portugaises* à forcer les infants don Carlos et don Miguel à se retirer du Portugal. Ces troupes devaient être entretenues aux frais de l'Espagne, sans charge aucune pour le Portugal, et il était convenu qu'elles se retireraient du territoire portugais aussitôt que leur présence ne serait plus requise par le gouvernement de Lisbonne. — De son côté, l'Angleterre promettait d'appuyer, au moyen d'une force navale, les opérations des troupes espagnoles et portugaises. — Quant à la *France*, sa *coopération armée* était simplement *éventuelle :* elle s'engageait, pour le cas où sa coopération serait jugée nécessaire, « à faire à cet égard ce qui serait arrêté de commun accord entre elle et ses trois alliés » (art. 4).

A la suite de la conclusion de ce traité, une armée espagnole entra en Portugal, comme il avait été prévu, et força don Miguel à poser les armes (27 mai) et à s'embarquer pour Gênes (2).

***

Le calme était momentanément rétabli en Portugal, mais *l'agitation reprit bientôt en Espagne*, et, au commencement de *1835*, don Carlos fit de tels progrès que le gouvernement d'Isabelle sembla sérieusement menacé. C'est

(1) V. DE CLERCQ, t. IV, p. 263. — V. aussi DEBIDOUR, *op. cit.*, t. I, p. 337.

(2) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. X, p. 262.

Digitized by Google

alors qu'il se tourna vers la France et lui demanda officiellement, le 17 mai 1835, la coopération prévue par le traité du 22 avril 1834. Le gouvernement français, conformément aux stipulations de la Quadruple Alliance, consulta ses co-contractants sur le point de savoir s'il convenait de venir militairement au secours du gouvernement espagnol. Le cabinet de Londres ayant déclaré qu'à son avis, le moment n'était pas venu de donner à la reine Isabelle l'assistance prévue par le traité de 1834, la France renonça à tout projet d'intervention et, le 8 juin 1835, avertit le cabinet de Madrid que sa demande ne pouvait être accueillie (1).

Toutefois, aux termes d'une *Convention conclue avec l'Espagne le 28 juin 1835* (2), *la France autorisa ses officiers et soldats de la Légion étrangère*, en activité de service dans ses possessions d'Afrique, *à passer au service de l'Espagne*, et s'engagea à ne les reprendre à son service qu'autant que le gouvernement espagnol y donnerait son consentement formel. Ils devaient être transportés en Espagne par des bâtiments français. Leur solde incombait désormais à l'Espagne, qui devait, en outre, rembourser au gouvernement français la valeur des armes et effets d'équipement, que ces troupes étaient autorisées à conserver. — A cette coopération indirecte de la France, s'ajouta le secours d'une force navale anglaise et de six mille Portugais (3).

Malgré cet appui, l'anarchie s'aggrava en Espagne à tel point que lord Palmerston, qui n'avait pas voulu de l'intervention française en 1835, invita, en mars 1836, la

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. II, p. 384-388.
(2) V. de Clercq, t. IV, p. 305.
(3) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. X, p. 241.

Digitized by Google

France à occuper Fontarabie, le port du Passage et la vallée du Bastan, tandis que la flotte anglaise débarquerait des soldats de marine pour défendre ou reprendre les places maritimes. Par une dépêche du 18 mars 1836, le cabinet français, à son tour, déclina formellement cette proposition (1).

Toutefois, comme le gouvernement de la reine Isabelle paraissait de plus en plus menacé, la France consentit peu après, (juillet 1836), à augmenter les secours indirects fournis à l'Espagne. La Légion étrangère qu'elle lui avait prêtée se trouvait réduite à trois mille hommes ; il fut convenu qu'on permettrait d'en élever le chiffre jusqu'à dix ou douze mille hommes, au moyen d'*enrôlements volontaires faits dans l'armée française*, et qu'un général français serait autorisé à en prendre le commandement ; ces troupes, du reste, devaient servir sous le drapeau et la cocarde espagnols. — Mais les événements s'étant précipités dans la Péninsule, le gouvernement français estima qu'il n'y avait plus lieu d'envoyer des secours, prononça la dissolution du corps auxiliaire formé au pied des Pyrénées, et fit savoir aux grandes Puissances « qu'il ne donnerait aucune suite aux mesures prises antérieurement par lui » relativement à l'Espagne (2).

***

Dix ans plus tard, une *nouvelle révolution* éclatait dans la Péninsule, *en Portugal* cette fois (*mai 1846*) ; et, impuissante à la réprimer, la reine dona Maria s'adressa aux Puissances signataires du traité de la Quadruple Alliance

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. III, p. 69.
(2) *Id.*, p. 101, 105, 122.

Digitized by Google

de 1834, afin d'obtenir d'elles l'assistance nécessaire pour effectuer la pacification de ses Etats. Cette demande fut favorablement accueillie, et, le *21 mai 1847, fut conclu à Londres, entre les quatre Cours, un arrangement* (1) en vertu duquel la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne, promettaient de joindre leurs forces navales « actuellement stationnées sur la côte de Portugal » à celles du gouvernement de Lisbonne, en vue de toute opération jugée nécessaire ou opportune pour la pacification du pays. En outre, un corps de troupes espagnoles, dont le nombre devait être fixé par les deux gouvernements intéressés, devait pénétrer en Portugal à l'effet de coopérer avec les troupes du gouvernement de Lisbonne, et il était convenu que ces troupes évacueraient le territoire portugais dans un délai de deux mois après leur entrée, ou aussitôt que l'objet de l'expédition aurait été rempli.

Grâce à cette intervention étrangère, la reine dona Maria triompha de la junte insurrectionnelle de Porto, et cette ville capitula en juin 1847. C'est alors que fut signée la fameuse *Convention de Gramido (29 juin 1847)* (2), aux termes de laquelle les troupes espagnoles devaient *occuper la ville de Porto* et les forts, à partir du 30 « et jusqu'à ce que la tranquillité soit complètement rétablie, sans crainte qu'elle soit troublée de nouveau par leur départ », et les troupes anglaises le château de Foz. Mais cette convention ne fut *pas ratifiée* par les Etats intéressés, qui lui refusèrent toute force obligatoire et toute valeur internationale, toutes les parties en cause n'ayant pas été représentées, et les signataires n'ayant pas qualité pour

(1) V. DE CLERCQ, t. V, p. 511.
(2) *Id.*, p 514.

Digitized by Google

transiger sur des matières politiques (1) (Protocole de la Conférence tenue à Lisbonne le 2 juillet 1847).

L'insurrection de Porto ne fut pas la dernière, ni en Portugal ni en Espagne, car ces deux pays devaient mettre longtemps encore à parfaire leur éducation politique. Mais l'Europe, absorbée par d'autres affaires, laissa la Péninsule résoudre seule ses crises intérieures, et il n'y eut plus désormais dans ce pays d'occupation étrangère.

SECTION IV

L'Indépendance de la Grèce et les occupations française et russe dans la Péninsule des Balkans (1828-1833).

A l'heure même où nos troupes évacuaient l'Espagne (août 1828), d'autres soldats français s'embarquaient à Toulon pour aller, à l'autre extrémité du continent européen, occuper le pays d'Agamemnon et de Léonidas, et les armées du tsar pénétraient dans les Principautés danubiennes où elles allaient demeurer six années. Quelles furent les causes de ces nouvelles occupations ?

(1) Ces signataires étaient : le colonel Wylde, représentant de la Grande-Bretagne ; le général Concha et le colonel Buenaga, représentants de l'Espagne, et le marquis de Loulé, représentant de la junte provisoire de Porto. La France ni le gouvernement de Lisbonne (le plusdirectement intéressé) n'étaient représentés.

Digitized by Google

§ 1. — Occupation de la Morée par les troupes françaises (1828-1833) (1).

En avril 1821, la Grèce chrétienne s'était soulevée contre les Turcs pour conquérir son indépendance et, en 1822, le Congrès de Vérone, en même temps qu'il réglait les affaires d'Italie et d'Espagne, avait été amené à examiner les événements d'Orient et la question grecque. Mais, fidèle aux doctrines de la Sainte-Alliance, il s'était borné à déclarer que, si désirable que fût l'amélioration du sort de cette nation chrétienne, son soulèvement contre l'autorité légitime du sultan était absolument condamnable. Un peu plus tard, une fois la guerre d'Espagne terminée, le tsar, favorable aux Grecs, avait essayé de faire régler par un nouveau Congrès européen la question des Balkans ; mais les Conférences tenues à cet effet à Saint-Pétersbourg (février-avril 1825), étaient demeurées sans résultat par suite de la mauvaise volonté de l'Autriche et de l'Angleterre. C'est seulement en juillet 1827, quand les Grecs parurent sur le point de périr, que la France, la Russie et l'Angleterre (2) se décidèrent à intervenir matériellement en leur faveur. Par un traité

(1) V. Isambert, *L'indépendance grecque et l'Europe*, 1900, avec bibliographie (p. 417) ; Philaretos, *L'Etranger et le royaume de Grèce* (1821-1897) ; Gervinus, *op. cit.*, t. XI, XII et XV ; Lacretelle, *op. cit.*, t. III et IV ; et les ouvrages cités ci-après.

(2) Sur les vues qui avaient motivé cette alliance des trois Cours, V. la Note des Puissances Alliées à la Porte du 8 avril 1830 (de Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 565) ; V. aussi le préambule du traité de Londres (page suivante, note 1).

Digitized by Google

signé à Londres le 6 juillet 1827 (1), elles décidèrent d'offrir leur médiation aux belligérants, de réclamer un armistice et de proposer à la Porte d'accorder à la Grèce son autonomie sous la suzeraineté du Sultan.

La Porte ayant repoussé ces propositions, il fallut recourir aux *moyens de coercition* pour l'amener à se soumettre aux décisions des trois Cours. Comme le principal obstacle à la pacification de la Grèce était la présence, en Morée, des troupes turco-égyptiennes d'Ibrahim-Pacha, qui dévastaient ce pays et y faisaient une guerre d'extermination, les Cours alliées, après avoir vainement pressé Ibrahim d'évacuer cette péninsule, résolurent, dans une *Conférence tenue à Londres* le *19 juillet 1828* (2), d'*envoyer en Morée un corps de troupes* qui, « resserrant l'armée d'Ibrahim et la privant de tous moyens de communication et d'approvisionnement, la mettrait dans l'obligation de se rembarquer. » D'ailleurs, le chef du gouvernement grec, Capodistrias, sollicitait le secours d'une force étrangère. Ce fut *la*

(1) V. DE CLERCQ, t. III, p. 454. — Le préambule de ce traité expose que les contractants sont « pénétrés de la nécessité de mettre un terme à la lutte sanglante qui, en livrant les provinces grecques et les îles de l'Archipel à tous les désordres de l'anarchie, apporte chaque jour de nouvelles entraves au commerce des États européens et donne lieu à des pirateries qui, non seulement exposent les sujets des Hautes Parties contractantes à des pertes considérables, mais exigent en outre des mesures onéreuses de surveillance et de répression » ; qu'ils sont en outre « animés du désir d'arrêter l'effusion du sang et de prévenir les maux de tout genre que peut entraîner la prolongation d'un tel état de choses » ; qu'ils ont d'ailleurs « reçu, de la part des Grecs, l'invitation pressante d'interposer leur médiation auprès de la Porte Ottomane », etc... — Un article additionnel et secret prévoyait l'emploi de *mesures de coercition* pour faire cesser les hostilités, si la Porte refusait un armistice.

(2) V. DE CLERCQ, t. III, p. 495. Ces résolutions furent notifiées à la Turquie le 11 août (*id.*, p. 502).

Digitized by Google

France (1) qui fut invitée à se charger de l'exécution de cette mesure, *au nom des trois Cours et dans l'intérêt commun*. Il fut convenu, en outre, que « les troupes françaises quitteraient la Morée dès que l'armée d'Ibrahim-Pacha se serait rembarquée ; mais que si les forces de ce chef opéraient leur retraite par terre, un corps d'observation pourrait être laissé vers l'isthme de Corinthe pour empêcher leur retour dans la Péninsule. »

Le corps expéditionnaire français fut très rapidement organisé. Placé sous le commandement en chef du général Maison, il se composa de neuf régiments d'infanterie, d'un régiment de chasseurs à cheval, de quatre compagnies d'artillerie et de deux compagnies du génie, le tout formant un effectif de *14.000 hommes*, divisés en trois brigades commandées par les généraux Tiburce Sébastiani, Higonnet et Schneider (2). Ces troupes s'embarquèrent à Toulon le 17 août 1828 et arrivèrent le 29 en vue de Navarin (3) : c'était la première fois, depuis le XIIIe siècle, que nos drapeaux apparaissaient aux rives de la Grèce (4).

Le général Maison apprit alors que l'évacuation de la

(1) L'Angleterre avait déclaré qu'elle ne se trouvait point en état d'envoyer des troupes en Morée, et qu'elle pourrait seulement contribuer au succès de l'entreprise par l'assistance de sa flotte ; d'autre part, à cette époque, la Russie était en guerre avec la Turquie, et il était à craindre que l'apparition de soldats russes en Grèce ne fût pour la Porte une nouvelle cause d'irritation (Protocole du 19 juillet). V. aussi VAULABELLE, *op. cit.*, t. IX, p. 338.

(2) V. VAULABELLE, *op. cit.*, p. 341-349 et DE VIEL-CASTEL, t. XVIII, p. 387.

(3) Les deux premières brigades seulement ; la troisième ne partit que le 1er septembre pour débarquer le 16.

(4) Proclamation du général Maison avant le départ.

Digitized by Google

Morée par Ibrahim était résolue. Le 6 août 1828, en effet, une convention avait été conclue à Alexandrie, entre Méhémet-Ali, pacha d'Égypte, et l'amiral anglais sir Edward Codrington, aux termes de laquelle l'armée d'Ibrahim devait être embarquée sur des bâtiments égyptiens envoyés *ad hoc* à Navarin et escortés, jusqu'à leur retour à Alexandrie, par des bâtiments alliés (1). Mais comme le pacha tardait à exécuter les engagements pris, le commandant du corps expéditionnaire français le mit dans l'alternative, ou de les remplir sans retard, ou de se voir attaqué. L'embarquement des forces égyptiennes commença le 9 septembre, et, le 5 octobre, l'évacuation fut complètement terminée. *Les troupes françaises occupèrent alors les places fortes de la Péninsule*, Patras, Castel Tornese, Modon, Coron, Navarin, *sans résistance des commandants turcs*. La soumission du château de Morée exigea seule l'emploi de la force : la garnison capitula le 30 octobre, et nos troupes prirent possession du fort où *elles arborèrent les pavillons des Puissances alliées*, comme elles l'avaient fait sur les autres places (2). Il ne restait plus un seul Mahométan dans le Péloponèse.

*
* *

Le but de l'expédition était atteint. Le 16 novembre 1828, le plénipotentiaire français l'annonça à la Conférence de Londres et fit savoir que, conformément au Protocole du 19 juillet, les troupes françaises se disposaient à quitter la Morée. Il fut alors convenu entre les trois Cours

(1) V. *Recueil de documents sur le droit public extérieur de la Grèce*, 1re partie, p. 53.

(2) V. DE VIEL-CASTEL, t. XVIII, p. 393 ; DEBIDOUR, *op. cit.*, t. I, p. 257.

Digitized by Google

« qu'il serait laissé au gouvernement français à juger si, en évacuant la péninsule grecque, il ne serait pas nécessaire qu'il y conservât pour quelque temps un certain nombre de troupes ; et que la Morée, les îles attenantes et les Cyclades seraient placées sous la garantie provisoire des trois Cours, en attendant que leur sort fût réglé (1). » Le gouvernement grec, de son côté, ayant vivement insisté sur la nécessité du maintien, pendant un certain temps, de la présence des troupes françaises (2), la France ne crut pas pouvoir rappeler toute son armée. *Un tiers seulement du corps expéditionnaire rentra en France* à la fin de 1828, après avoir remis aux Grecs une partie des places que nos soldats avaient conquises et dont ils avaient travaillé à réparer les fortifications. Le reste devait rester en Grèce jusqu'en mai 1829 (3).

Mais, lorsqu'arriva cette date de mai 1829, la question grecque se trouva encore pendante. La Porte se refusait toujours à adhérer aux stipulations du traité de Londres, du 6 juillet 1827, et à reconnaître l'indépendance de la Grèce. Aussi, bien que l'Angleterre fût impatiente de voir finir une occupation qui excitait sa jalousie, elle dut consentir, sur la demande de Capodistrias, à ce qu'une brigade d'infanterie, un détachement d'artillerie et un demi-escadron de chasseurs à cheval, sous le commandement du général Schneider, continuassent à tenir garnison dans Modon, Coron et Navarin (4).

(1) V. DE CLERCQ, t. III, p. 507. — On trouvera la série complète des Protocoles de Londres dans G. DE MARTENS, *Rec. cit*, t. XII.

(2) Note aux Cours Alliées du 9 décembre 1828 (*Recueil de documents sur le droit public extérieur de la Grèce*, 1re partie, p. 83).

(3) V. DE VIEL-CASTEL, t. XVIII, p. 395.

(4) *Id.*, p. 396.

Digitized by Google

Enfin, le 14 septembre 1829, le *traité d'Andrinople* (art. 10) fit de *la Grèce* un *État indépendant*. L'occupation française ne prit pas fin pour cela. Les puissances protectrices, en effet, sollicitées d'ailleurs en ce sens par le Prince souverain du nouveau royaume (1), décidèrent, dans la *Conférence de Londres du 20 février 1830* (2), que les *troupes françaises* qui se trouvaient encore en Grèce (le tiers environ du corps expéditionnaire), y seraient *maintenues* encore une année, afin d'obvier aux difficultés temporaires que le Prince souverain pourrait éprouver avant que la levée de ses troupes fût effectuée. Elles se déclaraient, en outre, disposées à s'entendre avec ce Prince, dans le cas où un plus long séjour des troupes française serait par lui jugé indispensable.

Bientôt d'ailleurs, le 21 mai, le prince Léopold de Saxe-Cobourg revenait sur son acceptation et renonçait au trône de Grèce. Cet événement fit retomber le pays dans une période de troubles et de révoltes, et la présence de nos troupes en Morée parut plus que jamais nécessaire, si l'on ne voulait voir sombrer l'œuvre de la Triple-Alliance. D'ailleurs, la chute des Bourbons et le contre-coup en Europe de la Révolution de Juillet vinrent détourner, pendant quelque temps, l'attention des diplomates des affaires de Grèce. Ce ne fut que le 26 septembre 1831, que la Conférence de Londres reprit ses délibérations à ce sujet, et c'est seulement sept mois plus tard, que les Puissances alliées tombèrent d'accord pour offrir la couronne

(1) C'était le prince Léopold de Saxe-Cobourg qui avait été choisi par la Conférence de Londres, le 3 février 1830. Par une note du 11 février (*Rec. doc. cit.*, p. 173), il demanda notamment que les troupes françaises ne fussent pas brusquement retirées de la Morée.

(2) V. DE CLERCQ, t. III, p. 563.

Digitized by Google

« qu'il serait laissé au gouvernement français à juger si, en évacuant la péninsule grecque, il ne serait pas nécessaire qu'il y conservât pour quelque temps un certain nombre de troupes ; et que la Morée, les îles attenantes et les Cyclades seraient placées sous la garantie provisoire des trois Cours, en attendant que leur sort fût réglé (1). » Le gouvernement grec, de son côté, ayant vivement insisté sur la nécessité du maintien, pendant un certain temps, de la présence des troupes françaises (2), la France ne crut pas pouvoir rappeler toute son armée. *Un tiers seulement du corps expéditionnaire rentra en France* à la fin de 1828, après avoir remis aux Grecs une partie des places que nos soldats avaient conquises et dont ils avaient travaillé à réparer les fortifications. Le reste devait rester en Grèce jusqu'en mai 1829 (3).

Mais, lorsqu'arriva cette date de mai 1829, la question grecque se trouva encore pendante. La Porte se refusait toujours à adhérer aux stipulations du traité de Londres, du 6 juillet 1827, et à reconnaître l'indépendance de la Grèce. Aussi, bien que l'Angleterre fût impatiente de voir finir une occupation qui excitait sa jalousie, elle dut consentir, sur la demande de Capodistrias, à ce qu'une brigade d'infanterie, un détachement d'artillerie et un demi-escadron de chasseurs à cheval, sous le commandement du général Schneider, continuassent à tenir garnison dans Modon, Coron et Navarin (4).

(1) V. DE CLERCQ, t. III, p. 507. — On trouvera la série complète des Protocoles de Londres dans G. DE MARTENS, *Rec. cit*, t. XII.

(2) Note aux Cours Alliées du 9 décembre 1828 (*Recueil de documents sur le droit public extérieur de la Grèce*, 1re partie, p. 83).

(3) V. DE VIEL-CASTEL, t. XVIII, p. 395.

(4) *Id.*, p. 396.

Digitized by Google

Enfin, le 14 septembre 1829, le *traité d'Andrinople* (art. 10) fit de *la Grèce* un *État indépendant*. L'occupation française ne prit pas fin pour cela. Les puissances protectrices, en effet, sollicitées d'ailleurs en ce sens par le Prince souverain du nouveau royaume (1), décidèrent, dans la *Conférence de Londres du 20 février 1830* (2), que les *troupes françaises* qui se trouvaient encore en Grèce (le tiers environ du corps expéditionnaire), y seraient *maintenues* encore une année, afin d'obvier aux difficultés temporaires que le Prince souverain pourrait éprouver avant que la levée de ses troupes fût effectuée. Elles se déclaraient, en outre, disposées à s'entendre avec ce Prince, dans le cas où un plus long séjour des troupes française serait par lui jugé indispensable.

Bientôt d'ailleurs, le 21 mai, le prince Léopold de Saxe-Cobourg revenait sur son acceptation et renonçait au trône de Grèce. Cet événement fit retomber le pays dans une période de troubles et de révoltes, et la présence de nos troupes en Morée parut plus que jamais nécessaire, si l'on ne voulait voir sombrer l'œuvre de la Triple-Alliance. D'ailleurs, la chute des Bourbons et le contre-coup en Europe de la Révolution de Juillet vinrent détourner, pendant quelque temps, l'attention des diplomates des affaires de Grèce. Ce ne fut que le 26 septembre 1831, que la Conférence de Londres reprit ses délibérations à ce sujet, et c'est seulement sept mois plus tard, que les Puissances alliées tombèrent d'accord pour offrir la couronne

(1) C'était le prince Léopold de Saxe-Cobourg qui avait été choisi par la Conférence de Londres, le 3 février 1830. Par une note du 11 février (*Rec. doc. cit.*, p. 173), il demanda notamment que les troupes françaises ne fussent pas brusquement retirées de la Morée.

(2) V. DE CLERCQ, t. III, p. 563.

Digitized by Google

au prince Othon de Bavière, qui l'accepta. Il fut convenu, par le *traité du 7 mai 1832* (1), entre ces Puissances et la Bavière, que les troupes de l'Alliance, c'est-à-dire le corps français d'occupation de la Morée, resteraient entièrement à la disposition du gouvernement grec jusqu'à l'arrivée d'un corps de troupes de 3.500 hommes, qui devaient être enrôlés en Bavière pour le service du roi de Grèce.

Elles y demeurèrent jusqu'au commencement de l'année suivante. Le 6 février 1833, le roi Othon débarqua à Nauplie, avec un conseil de régence chargé de gouverner en son nom jusqu'à sa majorité, et 3.500 soldats bavarois qui relevèrent les garnisons françaises de Morée (2).

*
* *

Telle fut cette occupation, exercée, *au nom d'un groupe de Puissances*, par l'une d'entre elles agissant comme *mandataire* des autres : situation analogue aux occupations autrichiennes en Piémont et à Naples. De celles-ci, l'occupation de la Morée se rapproche encore en ceci, qu'elle est, elle aussi, — au début du moins — un acte d'intervention dans les affaires intérieures du pays occupé, la Turquie en l'espèce, souveraine de la Grèce.

Là toutefois se bornent les ressemblances. On a pu remarquer, en effet, que l'occupation de la Grèce ne devint réellement une *occupation consentie* qu'*après 1829*, lorsque le traité d'Andrinople eut reconnu l'indépendance hellénique. Mais *avant*, d'août 1828 à octobre 1829, l'occupation n'était qu'une *mesure coercitive* à l'égard de la Turquie, c'est-à-dire, au point de vue juridique, un simple état de

(1) V. DE CLERCQ, t. IV, pp. 134 et 176.
(2) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. X, p. 210.

Digitized by Google

fait, avec, il est vrai, cette particularité qu'elle avait lieu du consentement et même à la demande de la Grèce. — D'autre part, tandis que les occupations autrichiennes en Italie étaient des mesures de réaction, l'intervention de la France en Grèce fut une mesure libérale, *en opposition avec l'esprit de la Sainte-Alliance*, puisqu'elle ne tendait à rien moins qu'à soutenir des sujets révoltés contre leur souverain et à faire d'une province insurgée un État indépendant.

L'occupation française fut l'instrument de cette indépendance. Grâce à nos armes, le pays de Sophocle et de Platon, ce berceau de notre civilisation, reprit sa place sur la carte de l'Europe.

§ II. — Occupation des Principautés danubiennes par les Russes (1829-1836).

A l'histoire de l'indépendance hellénique se rattache une autre occupation, celle des Principautés danubiennes par les Russes.

Elle s'y rattache pourtant d'une manière toute accidentelle : s'il n'est pas douteux, en effet, que les événements de Grèce ont pu favoriser les projets belliqueux du tsar et pousser à une rupture entre la Russie et la Porte, il est non moins certain que le tsar n'a cherché dans l'occupation des Principautés qu'une mainmise sur l'Empire ottoman, objet constant de ses convoitises. A la différence de l'occupation française en Morée, elle n'eut donc rien de désintéressé.

Toutefois un *lien* existe *entre ces deux occupations*. Lorsque,

Digitized by Google

en effet, au commencement de 1828, la Triple Alliance s'était vue contrainte d'user envers la Turquie de moyens de coercition, le tsar avait proposé de faire occuper les Principautés par ses troupes (1); l'Angleterre méfiante s'y était opposée, et c'est alors que l'on avait songé à l'envoi d'un corps de troupes alliées en Morée. Nous avons vu, du reste, que si la France seule fut chargée de cette mission, c'est que, lorsque fut signé le protocole du 19 juillet 1828, la Russie était en guerre avec la Porte. — Enfin, c'est par le même acte, (traité d'Andrinople), que la Porte reconnut l'indépendance de la Grèce et consentit à l'occupation des Principautés danubiennes par les Russes.

***

C'étaient deux vieux ennemis que le Sultan et le Tsar, et la paix entre eux n'était le plus souvent qu'une trève (2). Or, à peine monté sur le trône, en 1825, Nicolas Ier avait repris les projets ambitieux de la grande Catherine sur Constantinople et rêvé de liquider la succession de l' « homme malade ». A cet effet, en même temps que, de concert avec la France et l'Angleterre, il intervenait en faveur des Hellènes, il faisait valoir séparément des griefs personnels. Et, comme satisfaction suffisante ne lui était pas donnée, il déclarait la *guerre à la Porte (mai 1828)*.

Dès le début des hostilités, les troupes russes occupèrent la Moldavie et la Valachie qui, sous l'autorité du comte Paylen, puis du général Zoltouchin, furent traitées

(1) V. DE VIEL-CASTEL, *op. cit*, t. XVII, p. 161.

(2) V. SOREL, *La question d'Orient au XVIIIe siècle*, 1889; DRIAULT, *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours*, 1898.

Digitized by Google

en pays conquis (1). Mais c'est là une *occupation de guerre* que nous n'avons pas à étudier.

Enfin, après une lutte qui dura près de dix-huit mois et qui conduisit les armées du tsar aux portes de Constantinople, la Porte se décida à traiter. Le *traité de paix, signé à Andrinople le 14 septembre 1829*, imposa notamment au sultan l'obligation de payer à la Russie une indemnité de guerre de 11.500 000 ducats (137 millions de francs), somme en garantie de laquelle *la Bulgarie et les Principautés de Moldavie et de Valachie devaient rester provisoirement occupées par les Russes*. Une convention annexe réglait le mode de paiement de cette indemnité, qui devait être acquittée dans un délai de dix-huit mois, et l'évacuation progressive des provinces occupées au fur et à mesure des paiements partiels (2).

*
* *

Nous sommes donc ici en présence d'une occupation conventionnelle, destinée à *garantir le paiement d'une indemnité de guerre*, comme fut l'occupation française des places prussiennes de l'Oder en 1808, comme sera l'occupation des provinces françaises de l'Est, par les Allemands, en 1871. Mais ici, en fait, la Turquie était manifestement hors d'état de payer l'indemnité qui lui était imposée, et le tsar espérait, par suite, pouvoir occuper indéfiniment les Principautés, et même les rattacher définitivement à ses États, au moins comme provinces vassales.

Mais l'Europe veillait et se montrait inquiète de la pré-

(1) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. X, p. 216 ; RAMBAUD, *Histoire de la Russie jusqu'en* 1877, pp. 644 à 647.

(2) V. DEBIDOUR, *op. cit.*, t. I, p. 265 ; DE VIEL-CASTEL, t. XX, pp. 28 à 34.

Digitized by Google

dominance de la Russie dans les Balkans. Pour calmer ses défiances, le tsar, après de longues négociations qui eurent lieu à Saint-Pétersbourg, consentit, le *10 avril 1830*, à apporter certains adoucissements à la paix d'Andrinople : il ordonna l'*évacuation de la Bulgarie et de la Roumélie*, réduisit l'indemnité de guerre de 3 millions de ducats, et s'engagea à évacuer les Principautés, à l'exception de la seule place de Silistrie, lorsque la Porte aurait effectué son premier paiement, lequel devait avoir lieu au mois d'octobre suivant (1). Mais c'était là une promesse vaine : Nicolas savait bien que, de longtemps, la Turquie ne serait en état de se libérer, et effectivement, comme la Porte ne fit pas le versement prévu, les troupes russes furent maintenues dans les Principautés.

Revenant alors à ses projets d'annexion, le tsar donna à entendre aux Roumains qu'il se prêterait à la réunion administrative des deux provinces, vivement souhaitée par eux, si le nouvel État offrait la couronne à un prince russe. La guerre qui éclata alors entre le sultan et son vassal Méhémet-Ali, pacha d'Égypte, et les défaites des armées ottomanes semblèrent favoriser ces ambitieux desseins. Appelé comme un sauveur par le sultan (2), Nicolas Ier, enhardi par le traité d'Unkiar-Skélessi (8 juillet 1833), qui équivalait à un véritable protectorat de la Russie sur l'Empire ottoman, demanda à la Porte de lui céder les Principautés, moyennant l'abandon de l'indemnité de guerre dont elle était encore redevable. Mais l'opposition de l'Angleterre, de la France et de l'Autriche ne lui permit pas d'arracher au sultan ce nouveau sacrifice.

(1) V. Debidour, *op. cit*, t. I, p. 266.
(2) V. ci après, § III.

Digitized by Google

L'intervention du cabinet de Vienne amena même, peu après, la conclusion de la *Convention du 29 janvier 1834* (1), par laquelle le tsar fit remise à la Porte d'une partie des contributions de guerre qu'elle devait encore, et annonça, pour un terme peu éloigné, l'évacuation de la Moldavie et de la Valachie. Les nouveaux hospodars (gouverneurs) des deux provinces furent, en effet, installés au mois de septembre, et, à la fin de l'année 1834, les troupes russes quittèrent les Principautés, *à l'exception de la forteresse de Silistrie* où, en vertu du traité du 29 janvier, elles devaient tenir garnison pendant huit années encore.

Mais dès le mois de mars 1836, le cabinet de Londres, qui se posait vis-à-vis du sultan en protecteur sincère et désintéressé, obtenait à Saint-Pétersbourg un arrangement, en vertu duquel le tsar remettait à la Porte une partie de sa dette, et, moyennant le paiement du reste, s'engageait à retirer ses troupes de Silistrie dans le courant de l'année (1836) (2).

***

L'occupation prévue par le traité d'Andrinople était enfin terminée, après de laborieuses négociations. Ce qui donne à cette occupation des Principautés (3) un *caractère spécial*, en droit et en fait, c'est : d'une part, qu'elle *était, dans la pensée du tsar, le prélude d'une annexion*, et nous avons vu que, seule, l'intervention de l'Europe avait empêché la réalisation de ces visées ambitieuses ; d'autre part,

(1) V. DEBIDOUR, *op. cit.*, t. I, p. 329.
(2) *Id.* p. 348.
(3) Les remarques qui suivent ne s'appliquent pas à la Bulgarie et la Roumélie, occupées elles aussi en vertu du traité d'Andrinople, mais qui furent évacuées quelques mois après (V. ci-dessus, p. 216).

Digitized by Google

que, avant même l'occupation, l'occupant jouissait de certains droits vis-à-vis du pays occupé. Des liens, en effet, unissaient la Russie aux Principautés roumaines avant la guerre de 1828 : car le traité d'Akkerman (7 octobre 1826) (1) avait formellement reconnu au tsar une sorte de droit de protectorat sur les Principautés (2), droit auquel il prétendait depuis le traité de Bucarest (1812). Nous sommes donc ici en présence d'une occupation qui est le fait, non d'un État étranger, mais d'un État auquel les traités attribuaient déjà un droit d'intervention dans les affaires de l'occupé, d'une *occupation par une Puissance protectrice* et, qui plus est, visant à la souveraineté complète.

Aussi avons-nous vu que les Russes, dès qu'ils eurent envahi les Principautés en 1828, les traitèrent en pays conquis. Et, quand la paix fut signée à Andrinople, non seulement ils firent reconnaître de nouveau leur protectorat sur la Moldo-Valachie, qu'ils affranchirent presque entièrement de l'autorité turque, mais, en outre, ils firent, par un traité du même jour, 14 septembre 1829, *confirmer les règlements administratifs faits par eux* dans les Principautés *pendant l'occupation de guerre* (3). C'était substituer, d'une manière presque complète, leur domination à celle du Sultan.

Pendant les cinq années que dura l'occupation après la paix d'Andrinople, les Principautés roumaines furent *gouvernées au nom du tsar* par le général de Kisselef. Ce fut

(1) V. DE VIEL-CASTEL, t. XV, pp. 657 et 670, et t. X, pp. 279 à 302.

(2) Nous disons « une sorte de droit de protectorat », car le mot de « protectorat », employé par des documents russes, ne se trouve dans aucun traité de la Russie avec la Porte (V. ci-dessous, p. 271).

(3) V. DE VIEL-CASTEL, t. XX, p. 34.

Digitized by Google

lui qui *élabora le statut administratif du pays*. Après l'avoir fait approuver à Saint-Pétersbourg, il le soumit, pour la forme, à des assemblées locales, réunies à Bucarest et à Jassy en 1831, assemblées dont il avait lui-même désigné les membres.

Bien plus, la prédominance russe dans les Principautés ne disparut pas avec la fin de l'occupation. Le traité d'évacuation du 29 janvier 1834 stipulait en effet, que, « pour cette fois-ci seulement », les hospodars, qui allaient prendre en mains l'administration après le départ de Kisselef, seraient nommés de gré à gré par le tsar et par le sultan. C'était dire qu'ils le seraient par le premier de ces souverains, à qui, pour le moment, le second ne pouvait rien refuser. Effectivement, les nouveaux hospodars, Michel Stourdza pour la Moldavie et Alexandre Ghika pour la Valachie, ne furent guère que des préfets russes (1).

§ III. — Occupation du Bosphore par les Russes (1833).

Nous reverrons les Russes dans les Principautés en 1848, puis en 1853, à peu près en même temps que les Français reparaîtront en Grèce. Mais bien avant cette date, alors même que l'occupation des Principautés à la suite du traité d'Andrinople durait encore, les soldats russes occupèrent pacifiquement, *à titre d'alliés* cette fois, un autre point du territoire ottoman ; et cette occupation, qui fut très courte et que nous ne ferons que mentionner, eût été plus longue sans l'intervention des Puissances.

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. X, p. 217-218.

Digitized by Google

Elle se produisit à l'occasion de la guerre, dont nous avons parlé, entre le sultan et Méhémet Ali. Dès le milieu de l'année 1832, Mahmoud vaincu avait imploré l'intervention des Puissances contre son vassal rebelle. Celles-ci, à l'exception de la Russie, ne répondant pas à son appel, le sultan, après la défaite de l'armée ottomane à Koniah, (21 décembre 1832), et lorsqu'il vit les troupes victorieuses du pacha d'Egypte s'avancer en Asie Mineure, fut saisi d'une telle terreur qu'il *demanda formellement au tsar d'envoyer une flotte dans le Bosphore et une armée à Constantinople* (*fin janvier 1833*). Le 20 février, la flotte de Nicolas Ier vint jeter l'ancre devant le palais du sultan. Elle s'apprêtait à débarquer des troupes, lorsque la Porte, poussée par la France et l'Angleterre qui lui laissaient espérer leur appui, l'invita à s'éloigner.

Ce fut d'ailleurs pour peu de temps. Inquiet de l'inaction des Puissances occidentales et des progrès de Méhémet-Ali, le sultan, dès le 20 mars, rappelait les Russes ; le 5 avril 1833, la flotte du tsar entrait dans le Bosphore et dix mille soldats russes occupaient les deux rives du détroit. Ce ne devait être d'ailleurs qu'une avant-garde. Mais bientôt, grâce à l'intervention des autres Puissances et notamment de la France, la paix était signée avec Méhémet-Ali (5 mai), et les troupes égyptiennes effectuaient leur mouvement de retraite. La Russie n'avait plus dès lors aucun prétexte pour prolonger l'occupation de Bosphore, et, invitée à rappeler sa flotte et ses soldats, elle s'exécuta : leur *départ* eut lieu *le 10 juillet 1833*. (1).

Il est vrai que, deux jours auparavant, avait été conclu

(1) V. Debidour, *op. cit.*, t. I, pp. 321-323 ; Thureau-Dangin, *op. cit*, t. II, pp. 356 et s.

Digitized by Google

entre la Porte et la Russie, le *traité d'Unkiar-Skelessi* (8 juillet 1833), par lequel celle-ci s'obligeait à fournir au sultan, son allié, toutes les forces de terre et de mer dont il aurait besoin « pour la tranquillité et la sûreté de ses États », expressions qui, dans l'état de l'Empire ottoman, pouvaient servir de prétexte à une intervention permanente et à des occupations du genre de celles dont nous poursuivons l'étude. Mais, en présence des protestations diplomatiques que la nouvelle de cet accord provoqua de la part des Puissances occidentales, la Russie fit savoir que son intention était de laisser la Convention à l'état de lettre morte.

D'ailleurs, le *traité du 15 juillet 1840*, — complété bientôt par la Convention des Détroits du 13 juillet 1841, — vint soustraire la Turquie à l'espèce de suzeraineté établie au profit de la Russie par le traité d'Unkiar-Skélessi, mais pour la placer sous la tutelle des grandes Puissances. Celles-ci s'engageaient notamment envers la Porte à protéger, au besoin, Constantinople contre les entreprises du pacha d'Egypte. Mais Méhémet-Ali ayant fait la paix, l'empire ottoman entra dès lors dans une période pacifique qui allait durer douze années.

Digitized by Google

SECTION V

Les occupations militaires sous la monarchie de Juillet (1).

§ I. — Occupations autrichiennes et française dans les États Pontificaux (1831-1848).

Nous avons vu que le Congrès de Vienne avait fait de l'Autriche comme la sentinelle avancée de l'Europe en Italie (2), et que cette puissance avait, jusqu'en 1828, par l'occupation du Piémont et du royaume de Naples, exercé une véritable tutelle sur la Péninsule. Elle n'avait d'ailleurs rappelé ses troupes qu'à regret et sur les instances des Puissances rivales, notamment de la France. Aussi était-elle prête à saisir la première occasion de replacer l'Italie sous sa domination. Les *événements de juillet 1830* en France et le *contrecoup* qu'ils eurent au delà des Alpes (3) vinrent la lui fournir.

A la nouvelle de la révolution de France, en effet, les

(1) V. d'Haussonville, *Histoire de la politique extérieure du gouvernement français (1830-1848*, 1850; Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de juillet*.

(2) L'Acte final du Congrès avait notamment accordé à l'*Autriche* un *droit de garnison* dans les places de *Ferrare* et de *Commachio* (art. 103); et, deux ans après, un droit analogue lui avait été conféré dans la ville de *Plaisance*, par le traité du 17 juin 1817, conclu entre l'Autriche, la Russie, la Prusse, la Grande-Bretagne et la France (art. 5): V. de Clercq, t. II, p. 699, et t. III, p. 55.

(3) V. Metternich, *op. cit.*, t. V, p. 15, 39 et 195.

Digitized by Google

tentatives de soulèvement recommencèrent, non plus cette fois en Piémont et dans les Deux-Siciles, mais dans la moyenne Italie. Bientôt même, en février 1831, l'insurrection éclata, simultanément, dans les petits duchés de Modène et de Parme, et dans les États de l'Église.

Le Pape et les souverains menacés firent appel à l'Autriche. Celle-ci s'empressa d'autant plus d'intervenir que la révolution menaçait de s'étendre à ses possessions de la Lombardie-Vénétie. Dès le 1er mars, les troupes autrichiennes entraient dans le duché de Parme, puis dans celui de Modène, et y écrasaient sans peine les insurrections. Quelques jours après (6 mars), elles pénétraient dans les États du Pape et poursuivaient leurs opérations contre les villes insurgées (Ferrare, Bologne, Ancône), assistées dans leur marche d'un commissaire papal, qui procédait à la réinstallation dans ces villes des autorités civiles et militaires, afin de rétablir l'ordre (1).

Cependant la France, qui venait d'affirmer le principe de non-intervention, ne pouvait regarder en indifférente l'armée autrichienne occuper l'Italie centrale, pour y étouffer des insurrections qui se réclamaient de ses principes et arboraient le drapeau tricolore. Aussi insista-t-elle auprès du gouvernement de Vienne pour une prompte évacuation. Effectivement, *dès le 14 avril, les troupes autrichiennes* évacuaient les duchés de Modène et de Parme, ainsi que la Romagne (2), et *n'occupaient plus que la ville de Bologne* et ses environs, *sur la demande du Pape*, peu rassuré sur la fidélité de ses sujets.

Mais la France persista à réclamer énergiquement (3),

(1) V. *Moniteur* des 20-22 mars et 9 avril 1831.
(2) V. *Moniteur* du 15 avril.
(3) V. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. I, p. 392-393.

Digitized by Google

tant à Rome qu'à Vienne, l'évacuation complète des États de l'Église par les troupes impériales; et, après quelques mois de négociations, elle obtint gain de cause. Le 7 juillet, le Pape fit savoir qu'il était décidé à demander à Vienne l'entière et immédiate évacuation des Légations, à la condition que la France reconnût la nécessité pour le gouvernement pontifical, dans le cas de nouveaux troubles, d'avoir recours une seconde fois à la protection étrangère, et s'engageât à ne pas y faire la moindre opposition. Le Pape, en outre, accordait une amnistie aux insurgés et promettait des réformes (1).

Deux jours après, les Puissances adressèrent à leurs représentants une Circulaire, destinée à être publiée dans les États du Saint-Siège, par laquelle elles annonçaient que le Saint-Père avait donné son assentiment au départ des troupes autrichiennes pour le 15 juillet, et manifestaient le vif intérêt qu'elles prenaient au maintien de l'ordre dans les États romains (2). Et *le 15 juillet 1831, les Autrichiens se retirèrent.* C'était un succès pour la politique française, et Louis-Philippe put dire fièrement, dans le discours par lequel, le 23 juillet, il inaugura la session : « Ainsi que je l'avais demandé, les troupes de l'empereur d'Autriche ont évacué les États romains (3). »

(1) V. *Moniteur* du 17 juillet.

(2) Cette Circulaire (V. *Moniteur* du 25 juillet) était signée par les représentants de l'Autriche, de la France, de l'Angleterre, de la Prusse, de la Russie et de la Sardaigne. C'était la *protection de l'Europe substituée à la protection exclusive de l'Autriche.* — V. aussi l'adresse du Pape Grégoire XVI à ses sujets, en date du 12 juillet, relative au départ des troupes autrichiennes (*Moniteur* du 28).

(3) V. *Moniteur* du 24. — V. aussi le discours prononcé par Casimir-Périer à la séance du 9 août (*Moniteur* du 10).

Digitized by Google

*
* *

Mais les réformes annoncées par le Saint-Siège s'étant bornées à fort peu de chose, et les ministres du Pape les ayant réduites presque à rien dans l'application, de nouveaux soulèvements éclatèrent dans les Légations au bout de quelques mois, et Grégoire XVI dut encore faire appel au cabinet de Vienne. Celui-ci agit aussitôt, et, à la fin de *janvier 1832*, *l'armée autrichienne réoccupa Bologne* et une partie de la Romagne (1).

N'ayant pu empêcher l'Autriche de revenir dans les États pontificaux, Casimir-Périer voulut que la France y parut aussi, afin d'éviter la mainmise de l'Autriche sur l'Italie centrale. Le jour même où il connut la rentrée des Impériaux à Bologne, il donna l'ordre d'embarquer à Toulon un régiment de ligne. La petite escadre, dit M. Thureau-Dangin (2), mit à la voile pour une destination dont le secret fut soigneusement gardé. Le *22 février 1832*, elle arrivait en vue d'Ancône, entrait de nuit dans le port ; le régiment, débarqué en silence, enfonçait les portes, et, le lendemain matin, la population stupéfaite voyait *la ville et la citadelle d'Ancône occupées par les soldats français* et le drapeau tricolore flotter à côté du drapeau pontifical.

Le gouvernement papal protesta d'abord contre cette protection, qu'il n'avait pas demandée, et qu'on lui imposait par force et par surprise. Mais, après des négociations assez laborieuses, il consentit, par une *convention du 16 avril 1832* (3), à accepter le fait accompli. Une occupation conventionnelle succéda alors à la simple occupation de fait.

(1) V. METTERNICH, *op. cit.*, t. V, p. 228.
(2) V. *op. cit.*, t. I, p. 405.
(3) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. XV, p. 302.

Digitized by Google

Les conditions en furent réglées de façon à ménager la dignité du Pape et à respecter son indépendance.

C'est ainsi que les troupes françaises ne pouvaient s'étendre hors de l'enceinte de la ville (art. 7), et ne devaient entraver, en aucune manière, l'action du gouvernement pontifical à Ancône, particulièrement celle de la police (art. 8). Leur mission devait se borner au seul service militaire de la place, et, bien qu'il fût convenu que le drapeau français resterait arboré sur la citadelle, à côté du drapeau pontifical (art. 6), le commandant des troupes ne devait « s'immiscer en rien de ce qui sortirait des limites du service militaire » (1). Il était d'ailleurs stipulé que le corps d'occupation devait rester sous la direction de l'ambassadeur de France, qui donnerait directement des ordres au commandant des troupes, auprès duquel il serait représenté par un agent politique (2) destiné à veiller à la stricte exécution de la Convention (art. 2 et 10). — Quant aux dépenses de toute nature concernant les troupes françaises à Ancône, elles demeuraient *à la charge exclusive de la France* (art. 9). — Enfin, l'occupation devait prendre fin *aussitôt que les Autrichiens évacueraient les Légations* : « Aussitôt, disait l'article 5, que le gouvernement papal n'aura plus besoin des secours qu'il a demandés aux troupes impériales, le Saint-Père priera S. M. Impériale de les retirer ; en même temps, les troupes françaises évacueront Ancône par eau. »

L'occupation simultanée d'Ancône par les Français et

(1) V. notes échangées le même jour, 16 avril 1832, entre le cardinal secrétaire d'Etat et l'ambassadeur de France, pour préciser les conditions de l'occupation : DE CLERCQ, t. XV, p. 304.

(2) Ce fut le baron Beugnot, secrétaire de l'ambassade de France à Rome.

Digitized by Google

de la Romagne par les Autrichiens *dura près de sept années*.

En vain Metternich essaya-t-il, à plusieurs reprises, d'amener la France à évacuer Ancône. Celle-ci, forte de la Convention d'avril 1832, refusa de faire droit à cette demande tant que les troupes autrichiennes n'auraient pas quitté la Romagne. Or, l'Autriche n'était nullement désireuse de mettre fin à son occupation, et le Pape ne croyait pas encore pouvoir se passer de l'appui des troupes étrangères.

C'est seulement à la fin de 1837 que des pourparlers furent engagés entre Rome et Vienne au sujet du retrait des troupes impériales (1). Encore n'aboutirent-ils qu'un an plus tard, après que Metternich, qui venait de conduire l'empereur Ferdinand à Milan, eût, par une enquête sur l'état de la péninsule, jugé l'Autriche assez forte en Italie pour pouvoir, sans inconvénient, évacuer les Légations (2). En octobre 1838, il fit connaître au gouvernement français que le Pape ayant demandé l'évacuation de la Romagne, l'Empereur allait immédiatement faire droit à cette demande, et que la retraite des troupes autrichiennes aurait lieu le 30 novembre 1838 (3).

La France, engagée par la Convention de 1832, ne pouvait, sans mauvaise foi, se refuser à l'exécuter. Elle remplit loyalement sa promesse. Dès qu'elle eut été officiellement informée du départ des troupes impériales (2 décembre), des ordres furent donnés pour l'*évacuation d'Ancône*, et, *le 4 décembre 1838*, la petite garnison française s'embarqua pour rentrer en France (4).

(1) V. METTERNICH, *op. cit.*, t. VI, p. 228 et s.
(2) V. DEBIDOUR, *op. cit.*, t. I, p. 364.
(3) V. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. III, p. 288 à 296.
(4) V. LESUR, *Annuaire historique*, année 1839, p. 23 et s. — Cette

Digitized by Google

*
* *

Le calme, qui s'était fait peu à peu, à partir de 1832, sur ce théâtre italien si troublé après les insurrections de 1830, dura encore huit années après le départ des troupes françaises et autrichiennes. Mais, vers 1845, et surtout après la mort du pape Grégoire XVI, (1er juin 1846), et l'élection de Pie IX, un mouvement d'opinion libéral et national se produisit. La fermentation des esprits devint bientôt assez menaçante pour que *l'Autriche occupât Ferrare, en août 1847* (1), en vertu du droit de garnison qui lui avait été conféré par l'article 103 de l'Acte de Vienne, et envoyât, vers la fin de la même année, quelques soldats à *Modène* sur la demande du duc (décembre 1847). Occupations sans importance d'ailleurs, puisque Ferrare fut évacuée au bout de quelques mois, en vertu d'une convention du 23 décembre 1847, et que l'envoi de soldats à Modène ne fut que l'exécution d'un traité antérieur, et nullement le préliminaire d'une occupation plus étendue (2).

De son côté, le gouvernement français prenait ses mesures en vue d'une intervention armée à Rome, qui lui paraissait devoir être bientôt nécessaire. A cet effet, *au début de 1848, des troupes furent réunies à Toulon et à Port-Vendres*, prêtes à être embarquées au premier signal : le général Aupick était désigné pour le commandement de cette expédition éventuelle et avait reçu ses instructions. Une dépêche du 27 janvier 1848 informait notre ministre à Rome, M. Rossi, de toutes les mesures prises

évacuation fut vivement critiquée à la Chambre par Thiers et Guizot : V. débats des 12 et 14 janvier 1839.

(1) V. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. VII, p. 244.

(2) *Id.* , p. 282.

Digitized by Google

et l'autorisait, s'il le jugeait utile, à les annoncer au gouvernement pontifical (1).

C'est sur ces entrefaites que survint la Révolution du 24 février 1848 et la proclamation de la République en France. « L'Italie, prise de vertige, et n'étant plus retenue par personne, va se précipiter, tête baissée, dans tous les périls dont la diplomatie du roi Louis-Philippe avait cherché à la préserver » (Thureau-Dangin), offrant ainsi aux Puissances étrangères une nouvelle occasion de s'immiscer dans ses affaires intérieures, et de renouveler des occupations auxquelles elles n'avaient renoncé qu'à regret. Nous les étudierons dans le chapitre suivant.

§ II. — Les expéditions françaises en Belgique (1831-1832) (2).

La France qui, en 1828, avait mis ses forces à la disposition de l'Europe, pour faire respecter les décisions de la Conférence de Londres et protéger la naissance de la Grèce, reprit, trois ans plus tard, et alors que durait encore l'occupation de la Morée, le même rôle désintéressé à l'égard du nouvel État Belge.

Réunie à la Hollande par les traités de Vienne, pour for-

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. VII, p. 284. — V. aussi Metternich, *op. cit.*, t. VII, p. 500 et s.

(2) Sur cette occupation, V. de Broglie, *Le dernier bienfait de la monarchie*, 1900 ; Nothomb, *Essai historique et politique sur la révolution belge ;* Drossos, *Contribution à l'histoire diplomatique du démembrement du Royaume des Pays Bas, et de la naissance qui s'ensuivit de la neutralité permanente belge*, 1910 ; Wheaton, *Hist. cit.*, t. II, p. 219-239 ; Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. I, II et III, *passim;* Louis Blanc, *Histoire de Dix Ans*, t. I, II et III; De Bavays, *Histoire de la révolution belge en 1830 ; R. D. M.*, mai-juin 1836.

Digitized by Google

mer le royaume des Pays-Bas, en dépit de ses intérêts, de sa langue et de sa religion, la Belgique s'était, au lendemain des événements de juillet 1830 en France, soulevée contre le gouvernement maladroit et vexatoire de la maison de Nassau (1), et, le 18 novembre 1830, un congrès national, réuni à Bruxelles, avait proclamé solennellement l'indépendance du pays. En présence de cette révolution, le roi des Pays-Bas, Guillaume Ier, avait bien réclamé le secours armé des Puissances signataires des traités de Vienne, ce secours qui avait été accordé quelques années auparavant, dans des circonstances analogues, au roi d'Espagne et aux petits souverains de la péninsule italienne. Mais le gouvernement de Louis-Philippe, qui voyait d'un œil favorable cette première brèche faite dans l'œuvre des diplomates de Vienne, — œuvre essentiellement dirigée contre la France, notamment par la création, sur notre frontière du nord, du royaume des Pays-Bas tout acquis à l'influence germanique —, avait réussi à empêcher que les Puissances ne vinssent au secours du roi Guillaume, et à faire accepter que la question de Belgique fût réglée diplomatiquement par la *Conférence de Londres*, qui s'occupait alors des affaires de Grèce.

Après avoir *imposé aux deux parties un armistice* (novembre 1830), et avoir décidé que la Belgique serait un État neutre (20 janvier 1831), la Conférence de Londres, à la suite de négociations délicates, avait, le 26 juin 1831, arrêté des

(1) Le 25 août 1830, Bruxelles avait donné le signal de l'insurrection, au cri de « Imitons les Parisiens! », à la suite de la représentation de *La Muette de Portici*, opéra d'Auber et de Scribe, jusque-là interdit, et dont le sujet (la révolte du Napolitain Masaniello contre les Espagnols) était éminemment propre à fournir au public l'occasion d'une manifestation révolutionnaire.

Digitized by Google

préliminaires de paix, connus sous le nom de Traité des Dix-huit articles, et le prince Léopold de Saxe-Cobourg — celui-là même qui avait refusé le trône de Grèce —, avait pris possession de la couronne de Belgique le 22 juillet (1).

Mais le roi des Pays-Bas repoussa les propositions de la Conférence, dénonça l'armistice (1er août), et annonça la *reprise des hostilités* pour le 3 au soir. Le roi Léopold, comprenant qu'il n'était pas en état de résister, *demanda le secours d'une armée française* (4 août 1831) (2). Casimir-Périer, étant donné l'urgence, obtempéra immédiatement à cette demande, et le maréchal Gérard, commandant l'armée du Nord, reçut l'ordre de marcher au secours de la Belgique. La Conférence de Londres fut d'ailleurs immédiatement avisée de cette mesure, et elle y donna son plein assentiment (Protocole n° 31 du 6 août 1831 (3). Il fut convenu que l'expédition avait pour *but* d'*assurer l'exécution des engagements pris par les cinq Puissances, relativement au maintien de l'armistice* entre la Hollande et la Belgique; qu'à cet effet les troupes françaises refouleraient les troupes hollandaises sur leur territoire, mais ne franchiraient pas les anciennes frontières de la Hollande (4), et qu'elles se retireraient sur le territoire français dès que l'armistice aurait été rétabli tel qu'il existait avant la reprise des hostilités.

(1) Les Belges avaient d'abord élu, le 3 février 1831, le duc de Nemours, fils cadet de Louis-Philippe. Mais, craignant d'exposer la France à une guerre européenne, Louis-Philippe fit violence à ses sentiments paternels et refusa la couronne offerte à son fils.

(2) V. *Moniteur* du 5 août 1831.

(3) V. DE CLERCQ, t. IV, p. 123.

(4) Il y avait là une sorte de localisation conventionnelle du théâtre des hostilités (V. RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. II, n° 179, p. 216. — V. aussi ci-dessous, p. 258).

Digitized by Google

Le 9 août, après arrangement pris par l'état-major avec le gouvernement belge, l'armée française, forte de 50.000 hommes (1), se mit en mouvement et pénétra en Belgique, acclamée par la population. La première division d'infanterie devait se porter de Givet sur Namur ; la seconde, de Maubeuge sur Charleroi ; la troisième, de Valenciennes sur Mons ; la quatrième, de Lille sur Ath et Tournay, les brigades de cavalerie éclairant ou suivant ces mouvements ; le point de concentration de ces colonnes était Louvain. Le 12, le duc d'Orléans entrait à Bruxelles, et l'armée française marchait au devant des forces hollandaises, lorsqu'elle reçut avis de la retraite de celles-ci ; quelques jours après, sans coup férir, il n'y avait plus un seul soldat hollandais sur le territoire belge et l'armistice était rétabli entre la Belgique et la Hollande. Aussi, fidèle à ses engagements, le gouvernement français fit savoir, dès le 18 août, à la Conférence de Londres, que l'armée entrée en Belgique avait commencé sa retraite et que 20.000 hommes venaient de recevoir l'ordre de rentrer immédiatement en France (2).

Bientôt, la plus grande partie des troupes françaises eut repassé la frontière (septembre 1831), et il ne resta plus en Belgique qu'*une division*, commandée par le général Barrois et forte d'environ 12.000 hommes, qui *fut laissée momentanément à la disposition du roi Léopold, sur sa demande*, tant pour garantir la sécurité de son royaume con-

(1) Elle comprenait : 4 divisions d'infanterie (16 régiments), 3 divisions de cavalerie, 10 batteries d'artillerie et 4 compagnies du génie (V. *Moniteur* du 7 août). Cette force importante fut rassemblée avec une rapidité surprenante.

(2) V. Protocole n° 23 : DE CLERCQ, t. IV, p. 123, et *Moniteur* du 5 septembre.

Digitized by Google

tre une agression nouvelle des Hollandais, que pour y maintenir la tranquillité en attendant que l'armée belge fût réorganisée (1).

Cependant les plénipotentiaires de Londres ne restaient pas inactifs. Le roi des Pays-Bas se refusant toujours à accepter les résolutions antérieures de la Conférence (traité des Dix-huit articles), les plénipotentiaires, pour en finir, se déclarèrent non plus seulement médiateurs, mais arbitres (2), et réglèrent, le *15 octobre 1831*, le partage entre la Belgique et la Hollande : cet acte a reçu le nom de *Traité des Vingt-quatre articles*. En l'adressant aux deux parties en litige, les Puissances déclarèrent que ce traité contenait leur décision irrévocable, et qu'elles étaient résolues à en amener l'acceptation pleine et entière par les parties, par tous les moyens en leur pouvoir, fermement déterminées qu'elles étaient à s'opposer au renouvellement de la lutte (3).

L'indépendance de la Belgique se trouvant ainsi assurée dans ses nouvelles limites, la France put rappeler ses dernières troupes, et, au milieu de novembre, s'effectua la dislocation de l'armée du Nord, qui était restée concentrée sur la frontière, en vue d'une reprise possible des hostilités (4).

*
* *

Tout n'était pas fini pourtant, et l'obstination de la Hollande allait bientôt rendre nécessaire une nouvelle

(1) V. *Moniteur* des 4 et 9 septembre.

(2) V. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. I, p. 403.

(3) V. ces lettres d'accompagnement, ainsi que le texte du traité, au *Moniteur* du 24 octobre.

(4) V. *Moniteur* du 21 novembre.

Digitized by Google

intervention de nos armes. Le roi Guillaume, en effet, refusa d'adhérer au traité des Vingt-quatre articles, et continua d'occuper militairement certains territoires que ce traité avait attribués à la Belgique, notamment la citadelle d'Anvers. Le gouvernement de Bruxelles ayant demandé à être mis en possession de ces territoires, la France, appuyée par l'Angleterre, proposa à la Conférence de Londres, le 1er octobre 1832, des mesures coercitives pour imposer à la Hollande l'exécution du traité des Vingt-quatre articles. Mais la Conférence se sépara sans prendre de décision, laissant chaque État juge de ce qu'il avait à faire comme signataire de ce traité. La France et l'Angleterre s'entendirent alors en vue d'une action commune contre la Hollande. Aux termes d'une *convention signée à Londres, le 22 octobre 1832*, entre Talleyrand et lord Palmerston (1), « *pour assurer l'exécution du traité du 15 octobre 1831* », si, le 15 novembre, il se trouvait encore des troupes néerlandaises sur le territoire belge, un corps français entrerait en Belgique, en vue de forcer les troupes néerlandaises à évacuer le dit territoire. Ce corps se bornerait d'ailleurs à l'expulsion des Hollandais, et se retirerait aussitôt après avoir remis la citadelle d'Anvers aux autorités militaires belges. Il était entendu, en outre, que le roi des Belges devrait avoir préalablement exprimé son désir de voir entrer des troupes françaises sur son territoire dans le but ci-dessus indiqué.

Le roi Léopold ayant effectivement réclamé, le 9 novembre, l'expédition contre Anvers (2), un *traité* fut *conclu, le 10 novembre 1832, entre la France et la Belgique, pour*

(1) V. DE CLERCQ, t. IV, p. 262.

(2) V. le texte de cette demande et l'exposé des négociations qui l'ont précédée, au *Moniteur* du 20 novembre 1832.

Digitized by Google

fixer les conditions de l'entrée et du séjour de l'armée française en Belgique (1). Ce traité stipulait que l'expédition, faite sur la demande du roi des Belges, avait exclusivement pour but d'amener l'évacuation de la citadelle d'Anvers et des forts et lieux qui en dépendent, et que, par suite, l'armée française, durant son séjour en Belgique, n'occuperait aucune des places fortes de ce royaume, et ne mettrait garnison dans aucune des places qu'elle pourrait avoir à traverser. En outre, la citadelle d'Anvers et les forts devaient, aussitôt qu'ils auraient été évacués par les Hollandais, être remis aux troupes belges, avec tout le matériel et les approvisionnements qui pourraient s'y trouver. Il était convenu, de plus, que, pour conserver à l'opération son caractère d'*exécution des décisions prises par la Conférence*, l'armée belge ne prendrait aucune part au siège, et qu'elle s'abstiendrait également, « avec le soin le plus strict », de toute agression contre la Hollande sur quelque point que ce fût (art. 3 et 6).

Le 14 novembre 1832, terme extrême fixé par la Convention anglo-française, la Hollande n'ayant pas cédé, ordre fut envoyé au maréchal Gérard d'entrer en Belgique, et, le lendemain 15, l'armée du Nord, forte d'environ 70.000 hommes, passait la frontière (2). Des mesures avaient été prises en Belgique pour assurer le ravitaillement de l'armée, et les prestations imposées aux habitants

(1) V. DE CLERCQ, t. IV, p. 207.

(2) V. *Moniteur* des 15 et 17 novembre. — « Pour prendre Anvers, la France n'avait pas besoin d'une armée aussi considérable ; mais, à cause de l'attitude menaçante de la Hollande et du voisinage des armées prussiennes, il n'aurait pas été prudent de se présenter devant Anvers avec des batteries de siège et une brigade d'infanterie (*Times* du 25 décembre).

Digitized by Google

devaient être régularisées avec le plus grand soin. L'armée fit preuve d'une admirable discipline : les ordres les plus précis avaient d'ailleurs été donnés pour que les personnes et les propriétés fussent respectées partout, et pour que toute contravention fût aussitôt et sévèrement punie. Dans les villes ou places belges que traversa l'armée, il ne fut laissé aucune troupe, et les commandants belges, ainsi que les autorités locales, conservèrent toutes leurs attributions (1).

Le 19 novembre, l'armée française arriva devant Anvers et les opérations du siège commencèrent. Habilement conduites, elles ne durèrent qu'un mois : le 23 décembre 1832, la garnison d'Anvers capitula (2). Les Français prirent anssitôt possession de la citadelle et des forts et, fidèles à leurs engagements, les remirent aux autorités belges, les 30 et 31 décembre. Puis ils se mirent en marche pour rentrer en France, où ils furent tous rendus le 10 janvier 1833. *Six semaines* avaient suffi à l'armée française pour remplir la tâche dont elle était chargée.

***

Comme on le voit, les interventions françaises en Belgique, en 1831 et en 1832, ne constituent *pas vraiment des occupations proprement dites*, mais sont *plutôt de simples expéditions militaires*. Elles font le plus grand honneur tant à la sagesse du gouvernement français qu'à la valeur de son armée. Les journaux belges furent unanimes à déclarer que la discipline des troupes françaises avait été

(1) V. *Moniteur* des 18 et 26 novembre.

(2) V. texte de cette capitulation, *Moniteur* du 26 décembre, et DE CLERCQ, t. IV, p. 217.

Digitized by Google

excellente; et, le 31 décembre 1832, le conseil général de régence d'Anvers prit la délibération suivante : « Le Conseil vote à l'unanimité des remercîments à l'armée française et à son illustre chef, M. le Maréchal comte Gérard, à l'occasion de la prise de la citadelle, après un siège mémorable, durant lequel l'armée s'est autant distinguée par sa bravoure que par sa discipline », et il décida, pour perpétuer le souvenir de cet événement, de donner le nom de « rue Gérard » à une rue de la ville (1).

***

En dehors de ces expéditions françaises sur le territoire belge, la séparation de la Belgique et de la Hollande entraîna une autre *occupation, d'un genre assez particulier : celle du Luxembourg et du Limbourg par les Belges, de 1833 à 1839.* Voici dans quelles conditions eut lieu cette occupation :

Après la remise de la citadelle d'Anvers aux Français, le roi de Hollande persista à ne pas adhérer au traité des Vingt-quatre articles, attendant une occasion de revanche. Il consentit seulement à signer, le *21 mai 1833*, un *traité* qui établissait entre les deux pays un modus vivendi provisoire, conforme à l'esprit des Vingt-quatre articles. Or, aux termes de cette convention, chaque partie demeurait « provisoirement » en possession des territoires qu'elle occupait. Par suite de ce fait, si le roi Guillaume n'occupait plus, en dehors du territoire que la Conférence lui avait laissé, que quelques petits fortins situés sur le bas Escaut, la Belgique, au contraire, se trouva détenir, *comme à titre de nantissement*, la partie du Luxembourg et du Limbourg attri-

(1) V. *Moniteur* du 9 janvier 1833.

Digitized by Google

buée à la Hollande. Cet état de choses dura près de six années, durant lesquelles ces pays furent *représentés au Parlement de Bruxelles et administrés comme les provinces belges proprement dites* (1).

C'est seulement en mars 1838 que le roi de Hollande se déclara prêt à adhérer au traité des Vingt-quatre articles, et demanda, conformément à cette convention, la restitution de sa part du Limbourg et du Luxembourg. La Conférence de Londres rouvrit ses séances pour délibérer sur cette démarche, et décida, malgré les Belges qui désiraient le maintien de l'état de fait, que rien ne serait changé à la délimitation territoriale fixée le 15 octobre 1831 (2). Cette décision fut notifiée à la Haye et à Bruxelles le 23 janvier 1839. La Hollande y donna son adhésion le 2 février ; la Belgique fut un peu plus longue : elle ne la donna que le 19 avril (1839), et dut alors se résigner à délaisser ces territoires du Luxembourg et du Limbourg qu'elle s'était habituée à regarder comme siens.

La séparation de la Belgique et de la Hollande était désormais un fait accompli, et, par l'érection sous notre patronage d'un royaume belge indépendant et neutre, les traités de 1815 étaient annulés dans une de leurs clauses les plus directement hostiles à la France.

§ III. — Occupation de Cracovie par l'Autriche (1836-1846).

Cette occupation, comme celles de Belgique et d'Italie,

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. III, p. 297 à 302.

(2) Les Belges obtinrent toutefois, grâce à l'insistance de la France, que les charges financières à eux imposées par le traité primitif seraient réduites de près de moitié.

Digitized by Google

se rattache — mais ici d'une manière indirecte — *aux événements de 1830*. Nous allons voir, en effet, qu'elle fut une conséquence de l'insurrection polonaise de 1830-1831, née elle-même de l'effervescence générale qui agita l'Europe à la suite de la Révolution de juillet.

La ville de Cracovie et sa banlieue, peuplée d'environ cent mille habitants, avait été, par l'Acte final du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815, et les traités annexes du 3 mai, déclarée ville libre, indépendante et neutre, *sous la protection commune de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie.* L'article 9 du traité portait qu'aucune force armée ne pourrait jamais être introduite sur le sol de la République, « sous quelque prétexte que ce fût (1). » Seulement le même article interdisait à la République de « donner asile à des transfuges ou gens poursuivis par la loi », appartenant à l'une des puissances protectrices (2).

Or, après l'insurrection polonaise de 1830 et la répression farouche qui suivit la chute de Varsovie, les réfugiés y avaient afflué. Comme ils ne se gênaient pas pour y fomenter des complots, l'Autriche, la Russie et la Prusse, le 9 février 1836, sommèrent la République d'avoir à expulser, dans les huit jours, tous les réfugiés, faute de quoi elles y pourvoiraient elles-mêmes. Les autorités de Cracovie n'ayant pas obtempéré à cette sommation, les Puissances protectrices envahirent la République le 17 février, procédèrent à l'expulsion des réfugiés et ne retirèrent leurs troupes qu'après avoir terminé à Cracovie tout ce qu'elles avaient dessein d'y faire *(juin 1836)*.

(1) Ainsi le protectorat n'entraînait pas ici droit d'occupation militaire, à la différence de ce qui a lieu d'ordinaire.

(2) V. les articles 6, 7, 8, 9 et 10 de l'Acte de Vienne : DE CLERCQ, t. II, p. 573.

Digitized by Google

Encore y laissèrent-elles *une petite garnison autrichienne*, en déclarant qu'il ne s'agissait que d'une occupation purement temporaire, commandée par la nécessité et devant cesser avec elle (1).

Cependant, malgré ces déclarations, malgré les assurances données à la France par M. de Metternich qu'il « n'avait rien de plus à cœur que la prompte évacuation de la République », l'occupation durait encore deux ans après. Bien plus, les troupes autrichiennes furent même renforcées à cette époque (1838), à la suite de nouveaux troubles. En vain, le gouvernement français demanda, le 27 novembre 1838, des « explications aux trois cabinets de Vienne, de Berlin et de Saint-Pétersbourg. Les trois Puissances ajournèrent leur réponse, et, malgré les protestations de la France, *l'occupation se prolongea jusqu'en 1841* (2).

Tout comme l'occupation des Principautés danubiennes par les Russes en 1829 (3), celle de la République de Cracovie par l'Autriche présente cette particularité d'être une *occupation d'un Etat protégé* (4) *par un Etat protecteur* (5) :

(1) V. THUREAU-DANGIN, *op. cit.*, t. III, p. 54-58.

(2) *Id.*, t. VI, p. 270.

(3) V. ci-dessus, p. 218.

(4) Sur le caractère d'Etat protégé qu'il convenait d'attribuer à la République de Cracovie, V. BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 180.

(5) Mais tandis que l'occupation des Principautés avait eu lieu en vertu du traité d'Andrinople, celle de Cracovie fut une occupation de fait, sans *aucun caractère contractuel*, une *mesure de contrainte*, pour faire respecter une obligation internationale. Ce n'était pas du tout ce qu'on appelle vraiment une « occupation de protectorat. »

Il en était autrement, au contraire, de *l'occupation des îles Ioniennes* par l'Angleterre, en vertu des articles 5 et 6 du *traité de Paris du 5 novembre 1815* (V. DE CLERCQ, t. II, p. 635), qui avait placé ces îles sous la protection britannique. Celle-ci était bien une occupation de protectorat.

Digitized by Google

d'où, de la part de l'occupant, une intervention dans les affaires intérieures du pays occupé, qui est contraire aux principes de la simple occupation. Intervention qui se conçoit d'autant mieux que, à Cracovie comme dans la Moldo-Valachie, l'occupation ne devait être, dans la pensée de l'occupant, que le prélude d'une annexion. Et si, grâce à l'intervention de l'Europe, les Principautés purent échapper aux convoitises du Tsar, il n'en fut pas de même de Cracovie vis-à-vis de l'Autriche.

*
* *

Pourtant, comme nous l'avons dit, la garnison autrichienne s'était retirée en 1841. Mais elle revint bientôt. Au commencement de 1846, en effet, une tentative d'insurrection se produisit dans les provinces polonaises de la Prusse et de l'Autriche. La République de Cracovie s'étant trouvée compromise dans le mouvement insurrectionnel, *l'Autriche s'empressa de la faire occuper de nouveau* (*février 1846*). Le cabinet de Vienne répéta d'ailleurs à notre gouvernement, qui en prit acte, les assurances déjà données en 1836, qu'il s'agissait d'une occupation purement temporaire (1). Mais les faits ne tardèrent pas à les démentir. Le 3 avril, un accord conclu à Berlin entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, décida l'incorporation de la petite République à l'Autriche (2). Le 6 novembre 1846, M. de Metternich notifia aux cabinets de Paris et de Londres que les puissances protectrices de Cracovie, se fondant sur ce que la République était depuis longtemps

(1) V. Dépêches de M. de Metternich à M. d'Apponyi du 20 février 1846, et de M. de Flahault à M. Guizot du 1er avril 1846.

(2) V. F. DE MARTENS, *Recueil des traités de la Russie*, t. IV.

Digitized by Google

en « état de conspiration permanente » contre ses voisins, avaient résolu d' « annuler » les dispositions des traités de 1815 relatives à cette République, et de « rétablir l'ordre de possession antérieur à 1809 » (1). L'Angleterre et la France protestèrent contre cette violation des traités de Vienne ; mais ces protestations restèrent sans résultat (2). *Cracovie fut réincorporée à l'Autriche*, moyennant quelques territoires cédés par cette puissance à la Prusse et à la Russie.

SECTION VI

Occupations militaires hors d'Europe.

L'occupation militaire d'un territoire parut aux Européens une garantie particulièrement efficace de l'exécution des obligations imposées par eux aux peuples moins civilisés, avec lesquels ils furent amenés, au XIXe siècle, à conclure des traités, soit pour étendre leur empire colonial, soit pour créer des débouchés nouveaux à leurs produits. Peut-être aussi y virent-ils un moyen de s'implanter dans ces pays pour y préparer de futures conquêtes.

Ces occupations militaires hors d'Europe ont été fréquentes depuis une quarantaine d'années. Nous en verrons de nombreux exemples dans la suite de cette étude. Mais, durant la période que nous examinons, *le mouvement d'expansion européenne est encore à sa naissance*, et les occupa-

(1) V. NEUMANN, *Recueil des traités de l'Autriche*, t. IV, p. 769; D'ANGEBERG, *Recueil sur la Pologne*, p. 1020 à 1077.

(2) V. METTERNICH, *op. cit.*, t. VII, p. 359-363.

Digitized by Google

tions de cette nature sont rares. Nous rappellerons seulement les occupations anglaises dans la Birmanie occidentale, en 1826, et en Chine, à la suite de la guerre de l'opium de 1840.

*
* *

Maîtresse, au début du siècle dernier, de la plus grande partie de la presqu'île indienne, l'Angleterre essaya d'étendre son influence à l'est sur l'Indo-Chine. En 1824, des difficultés entre les autorités des Indes et les Birmans, leurs voisins, amenèrent une intervention anglaise dans ce pays. Vaincus après plusieurs campagnes, les *Birmans* consentirent à signer le *traité d'Yandabou* (*24 février 1826*) (1), par lequel ils s'engageaient à payer à l'Angleterre une indemnité de guerre de 100 lakh de roupies, qui devait être acquittée par quart, et dont le versement était garanti par l'*occupation d'une partie du pays par les troupes anglaises* : celles-ci devaient évacuer Rangoun, la ville la plus importante de l'estuaire de l'Irraouaddy, après le paiement du premier quart de l'indemnité, et, après le versement du second quart, se retirer totalement.

*
* *

Ce fut également leur situation dans l'Inde qui, par la nécessité où ils se trouvèrent d'ouvrir des débouchés à l'opium indien, amena les Anglais à déclarer la guerre à la *Chine* en juin 1840 : ce fut la *guerre dite « d'opium. »* A la suite de cette guerre, fut signé le *traité de Nan-King* (*29 août 1842*) (2), l'accord le plus considérable conclu

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XI, p. 764.

(2) *Id.*, t. X, p. 979 ; V. aussi Cordier, *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*, 1902, t I.

Digitized by Google

jusqu'alors par la Chine avec une puissance européenne. Par ce traité, la Chine cédait Hong-Kong aux Anglais (art. 3), leur donnait le droit de commercer dans les cinq ports de Canton, Amoy, Fou-Tcheou, Ning-Po et Chang-Haï (art. 2), et s'engageait à verser une indemnité de 21 millions de dollars (art. 4, 5 et 6). Cette indemnité était payable, partie de suite, le reste par annuités devant finir en 1846 ; l'occupation de *l'archipel des Chou-San devait servir de gage au paiement* (art. 12).

Dès que ces indemnités eurent été payées, Davis, gouverneur de Hong-Kong, fit, conformément au traité, évacuer l'archipel des Chou-San (1846), et, par une *Convention du 4 avril*, il fut stipulé que ces îles ne seraient jamais cédées par la Chine à une autre Puissance occidentale, et que même, si elles étaient attaquées par des étrangers, la Grande-Bretagne les réoccuperait pour les restituer ensuite à la Chine.

***

Signalons enfin, en terminant, non une occupation, mais un *projet d'occupation française au Maroc, en 1844*. C'était pendant la conquête de l'Algérie. Le Maroc avait pris fait et cause pour Abd-el-Kader. Mais les troupes marocaines, malgré la supériorité de leur nombre, furent complétement battues par le maréchal Bugeaud à la bataille de l'Isly (13 août 1844). Le sultan demanda la paix. Il ne manqua pas de gens pour conseiller au gouvernement de Louis-Philippe de réclamer la remise d'Abd-el-Kader, une indemnité pour les frais de la guerre, et l'occupation, *jusqu'à complète exécution du traité*, de quelque partie du territoire ennemi (1). Mais le cabinet

(1) V. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. V, p. 411.

Digitized by Google

français se montra moins exigeant : il se contenta de faire confirmer à la France la possession de Lalla-Marnia, et la Moulouïa marqua la frontière (traité du 10 septembre 1844). Il n'y eut donc pas d'occupation. Ce sera seulement soixante ans plus tard, que la France, désormais maîtresse incontestée de l'Afrique du Nord, occupera une partie de l'empire chérifien à la suite des événements de Casablanca (1907), occupation qui aboutira à l'établissement du protectorat français sur le Maroc.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

LE RÉVEIL DES NATIONALITÉS ET LES OCCUPATIONS PACIFIQUES DE 1848 A 1871

Considérations générales. — Moindre importance des occupations militaires pacifiques durant cette période. — Ses raisons. — C'est pourtant une période de révolutions et de guerres : principales occupations. — Différences avec celles des périodes précédentes. — Le réveil des nationalités.

SECTION I : L'occupation française à Rome et dans les États Pontificaux (1849-1870).

Les révolutions de 1848 en Italie. — Intervention autrichienne : Occupations de la Toscane, de Parme et de Modène.

Appel du Pape aux Puissances catholiques. — Occupation collective de l'État pontifical : France, Autriche, Espagne et Deux-Siciles (mai 1849). — Départ des Espagnols et des Napolitains (avril 1850).

Occupation franco-autrichienne (1850-1859). — Guerre d'Italie : retraite des Autrichiens (juin 1859). — La France demeure seule dans l'État romain : occupation individuelle. — Ses raisons. — La convention d'évacuation du 15 septembre 1864 : son caractère particulier. — Départ des troupes françaises (décembre 1866).

Seconde occupation de Rome : octobre 1867. — Évacuation définitive (août 1870). — Fin de l'État pontifical (2 octobre 1870). — Conclusion.

SECTION II : La question d'Orient et les occupations auxquelles elle a donné lieu de 1848 à 1871.

§ 1er. — Occupation des Principautés danubiennes par les Russes et les Autrichiens (1848-1857). — Contre-coup de la Révolution de 1848 dans les Principautés. — Occupation russe : juillet 1848 ; Convention russo-turque de Balta-Liman (1er mai 1849). — Évacuation en 1851.

Nouvelle occupation en juillet 1853 : mesure coercitive. — Guerre russo

Digitized by Google

turque (octobre 1853) : occupation de guerre. — Départ des troupes russes : août 1854.

L'occupation autrichienne (août 1854) : la Convention austro-turque du 14 juin et l'accord du 2 décembre. — Caractère de cette occupation. — Fin des hostilités : traité de Paris du 30 mars 1856. — Évacuation autrichienne (mars 1857).

§ 2. — Occupation de territoires ottomans par les Alliés de la Porte pendant la guerre de Crimée (1854-1856). — Traité d'alliance du 12 mars 1854. — Occupation conventionnelle en vue de la guerre. — Régime des troupes alliées. — Évacuation : octobre 1856.

§ 3. — Occupation franco-anglaise en Grèce (1854-1857). — Ses causes. — Son caractère : mesure coercitive. — Sa durée.

§ 4. — Occupation française en Syrie (1860-1861). — Les massacres du Liban et de Damas (juillet 1860). — Le protocole du 3 août 1860 : la France mandataire de l'Europe. — Caractère de cette occupation : mesure de police, acceptée par la Porte. — Son rôle bienfaisant.

SECTION III : La formation de l'unité allemande et les occupations qui s'y rattachent.

§ 1er. — Occupation par la Prusse et l'Autriche des duchés danois de Sleswig et de Holstein. — Révolte du Holstein contre le Danemark en 1848. — Intervention de la Confédération germanique : la guerre prusso-danoise. — Préliminaires de paix du 10 juillet 1849 : occupation du Sleswig par un corps suédois. — Traité de paix du 2 juillet 1850 : évacuation.

Nouvelle intervention de la Confédération en 1863. — Occupation du Holstein, puis du Sleswig par les forces austro-prussiennes (1864). — Guerre des Duchés et paix de Vienne (30 octobre 1864). — Le conflit austro prussien et la paix de Prague (août 1866).

§ 2. — Occupation de la ville de Luxembourg par la Prusse (1815-1867). — Le traité de Vienne du 9 juin 1815 : occupation de la ville de Luxembourg par une garnison prussienne. — Dissolution de la Confédération germanique en 1866 : l'occupation prussienne sans titre. — La Conférence de Londres : neutralisation du Luxembourg et fin de l'occupation prussienne (mai 1867).

§ 3 — Occupation par l'Allemagne des provinces françaises de l'Est en 1871. — Renvoi.

SECTION IV : Les occupations militaires hors d'Europe : la France au Mexique.

§ 1er. — L'occupation française au Mexique et l'empire de Maximilien (1862-1867). — Les Conventions étrangères au Mexique : leur violation en 1861. — Mesure coercitive : occupation du littoral mexicain par la France, l'Espagne et l'Angleterre : janvier 1862. — Convention de la Soledad

Digitized by Google

(19 février 1862) : occupation conventionnelle. — Départ des Anglais et des Espagnols (avril 1862).

Les hostilités franco-mexicaines : l'occupation de guerre (1862-1864). — Maximilien d'Autriche, empereur du Mexique (1864). — Convention de Miramar (18 avril 1864) : occupation conventionnelle. — Son caractère particulier : lutte continuelle, extension nécessaire des pouvoirs de l'occupant. — La France décide l'évacuation malgré Maximilien (janvier 1866). — Départ des troupes françaises (mars 1867). — Fin de l'Empire mexicain (mai 1867).

§ 2. — Occupations françaises et anglaises en Extrême-Orient. — Nouvelle occupation anglaise en Birmanie (1852). — L'expédition franco-anglaise en Chine (1857). — Les traités de Tien-Tsin et de Pékin (juin 1858 et octobre 1860) : occupation de garantie. — Évacuation en 1865.

La France en Annam (1861). — Traité de Saïgon (5 juin 1862) : occupation de la citadelle de Vinh-Long.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La période qui s'étend de 1848 à 1871, et que l'on peut appeler l'époque du « réveil des nationalités », est, au point de vue de l'histoire de l'occupation militaire en temps de paix, *moins féconde que les deux précédentes*. En Europe, en effet, le triomphe du principe de non-intervention, la conscience, chaque jour plus précise, qu'ont les divers États de leur droit de souveraineté et le soin jaloux qu'ils apportent à défendre leur indépendance contre les entreprises, dissimulées ou non, de leurs rivaux, rendent plus rares, — et cela depuis 1830 déjà, — les occupations étrangères. Et, d'autre part, les occupations pacifiques n'ont pas encore pris le développement qu'elles acquerront dans la période suivante, car le mouvement d'expansion coloniale, qui sera la caractéristique de la fin du XIXe siècle, n'est encore qu'à ses débuts. C'est pourquoi les occupations

Digitized by Google

militaires, que nous rencontrons de 1848 à 1871, ne sont ni très nombreuses, ni très importantes.

Pourtant, *à priori*, on n'eût pas été surpris qu'il en fût autrement. Cette période, en effet, fut à la fois une *époque de révolutions et de guerres*. Après la révolution qui éclata en France le 24 février 1848, et dont le contre-coup se fit sentir dans presque toute l'Europe, en Italie, en Autriche, en Allemagne, dans la principauté de Monaco et jusque dans les Balkans, ce fut l'avènement de Napoléon III au trône impérial, d'où sa famille avait été déclarée à jamais exclue par le Congrès de Vienne. Bientôt après, on vit ressusciter l'éternelle question d'Orient; puis surgit la question d'Italie, ensuite la question du Mexique, enfin la question allemande. Une difficulté internationale n'est pas réglée qu'une autre apparaît. Et les guerres vont succédant aux guerres : guerre de Crimée (1854), guerre d'Italie (1859), guerre du Mexique (1862), guerre des Duchés (1864), guerre austro-prussienne (1866), guerre franco-allemande (1870).

Mais, d'une part, le mouvement révolutionnaire fut trop général, en 1848, pour que les puissances monarchiques pussent intervenir chez leurs voisins pour y rétablir l'ordre, comme elles l'avaient fait lors des soulèvements de 1820 : elles étaient trop occupées chez elles pour songer à agir au dehors. D'autre part, les traités qui terminent les conflits armés de cette époque, ne contiennent, à l'exception de celui relatif à la paix franco-allemande, aucune clause d'occupation.

De sorte que, durant cette période de près d'un quart de siècle, pendant laquelle pourtant la diplomatie fut si active, nous n'allons trouver que deux occupations militaires pacifiques d'un réel intérêt : *l'occupation des États romains par*

Digitized by Google

les troupes françaises, de 1849 à 1870, et celle de la France par les Allemands en 1871. Sans doute, il y eut bien encore quelques autres occupations en dehors du cas de guerre : celle des Principautés danubiennes par les Russes en 1848, puis par les Autrichiens en 1854 ; celle du Sleswig par un corps de troupes suédoises en 1849; celle du territoire ottoman par les Puissances alliées de la Porte pendant la guerre de Crimée; enfin les occupations françaises en Syrie (1860), en Chine (1858) et en Annam (1862). Mais elles n'ont qu'une importance secondaire. De même, l'occupation de la Grèce par des forces franco-anglaises, en 1854, celle des duchés danois par les Austro-Prussiens, en 1864 : simples mesures coercitives, pures situations de fait. Simple occupation de fait aussi, l'occupation par la Sardaigne, en 1848, des villes de Menton et de Roquebrune dans la Principauté de Monaco.

Plus importante, il est vrai, et plus variée en ses aspects, fut *l'occupation française au Mexique* (*1862-1867*) ; mais, en fait, et malgré les traités passés avec l'empereur Maximilien, elle eut bien plutôt le caractère d'une occupation de guerre que d'une occupation pacifique.

Ces occupations en temps de paix, à la différence de celles des deux périodes précédentes, ne sont pas la mise en œuvre d'une même politique, l'expression d'une même idée. Elles ne sont plus, ni le moyen d'une propagande républicaine, comme celles de la fin du XVIIIe siècle, ni l'exécution des décisions d'un Congrès des grandes Puissances et l'arme de l'absolutisme monarchique, commes celles de la Sainte-Alliance. Elles ne sont pas davantage d'ailleurs — dans leur ensemble du moins — le procédé favori, parce que déguisé, d'une politique de conquête, comme seront les occupations de la période suivante.

Digitized by Google

Pourtant, si elles n'ont pas un but identique, si elles ne sont pas « l'expression » d'une même idée, du moins *la plupart d'entre elles se rattachent-elles*, plus ou moins directement, *à ce « réveil des nationalités »* qui, à cette époque, se manifeste dans toute l'Europe. C'est, en effet, le réveil de la nationalité italienne qui, en menaçant l'existence de l'État pontifical et des petits États de l'Italie centrale, amène leur occupation par les troupes étrangères. C'est le réveil des nationalités balkaniques qui fournit au tsar l'occasion d'occuper les Principautés. De même, c'est le réveil de la nationalité allemande qui pousse la Confédération germanique, et derrière elle la Prusse, à occuper à deux reprises les duchés danois de l'Elbe, puis à les absorber dans l'Allemagne unifiée ; et la guerre avec la France, suivie de l'occupation d'une partie du territoire français, vient cimenter cette unité. Enfin, on peut dire que c'est le réveil de la nationalité mexicaine en face de l'intervention étrangère qui rend impuissant le gouvernement de Maximilien et nécessite l'occupation française.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs, il n'en est pas moins vrai que les occupations militaires de cette époque ont *les causes les plus diverses*. Et, comme il est naturel, à ces buts différents qu'elles poursuivent, correspondent des *caractères très variés*. C'est ce que va montrer la rapide étude que nous allons faire de ces diverses occupations.

Digitized by Google

SECTION I

L'Occupation française à Rome et dans les États Pontificaux (1849-1870) (1).

La Révolution parisienne de février 1848 fut saluée au delà des Alpes par une explosion générale d'enthousiasme et d'espérance. A la nouvelle des événements de Paris, le double mouvement d'émancipation politique et nationale, qui couvait depuis l'avènement de Pie IX (juin 1846) (2), se déchaîna et bientôt *la révolution éclata dans toute l'Italie.* Dès mars 1848, les ducs de Parme et de Modène devaient prendre la fuite devant l'insurrection, et leurs duchés proclamaient leur réunion à la Sardaigne, dont le roi s'était déclaré le champion de la cause italienne. Puis, c'était la Toscane qui chassait son grand duc, Léopold II, archiduc d'Autriche, et proclamait la République (août 1848-février 1849). Rome, à son tour, se soulevait contre le

(1) Consulter, outre les ouvrages cités ci-après : DE OLIVART, *Le pape, les États de l'Église et l'Italie* (avec une bibliographie assez complète), 1897 ; BOURGEOIS (E.) et CLERMONT, *Rome et Napoléon III* (1849-1870), 1907, ouvrage dans lequel on trouve, sur l'occupation de Rome, de nombreux documents inédits provenant des archives du Ministère des Affaires Étrangères ; DURAND-MORIMBAU, *La question romaine depuis le traité de Paris de 1856 jusqu'au 20 septembre 1870*, 1901 ; ECKLÉ, *La politique napoléonienne et la Papauté* (1848-1864), 1904 ; MANCINI, *Discours parlementaires sur la question romaine* (1861-1870) ; GUÉRIN (Paul), *Le Pouvoir temporel*, étude sur la chute et le rétablissement de la souveraineté territoriale du pape, 1892 ; GUIBERT, *La question romaine*, 1889.

(2) V. ci-dessus, p. 228.

Digitized by Google

gouvernement pontifical, et, après l'assassinat (le 15 novembre 1848) de son ministre Rossi — l'ancien ambassadeur de France auprès du Saint-Siège —, Pie IX, jugeant sa liberté compromise et sa position intenable, quittait Rome et se réfugiait à Gaëte (24 novembre). Maîtres de la ville, les révolutionnaires convoquaient une assemblée constituante qui, le 9 février 1849, votait la déchéance temporelle du Pape et proclamait la République romaine.

Mais ces révolutions furent éphémères. *L'Autriche*, d'une part, craignant que le mouvement révolutionnaire ne s'étendît à ses possessions lombardes, *n'hésita pas à intervenir*, et sa victoire de Novare sur le roi de Sardaigne Charles Albert, (23 mars 1849), inaugura la période des restaurations. Avec son aide, les ducs de Parme et de Modène et le grand-duc de Toscane rentrèrent dans leurs États (avril-mai 1849), où ils se firent garder par des soldats autrichiens. Un *traité du 22 avril 1850, entre l'Autriche et la Toscane* (1), vint régler les conditions de l'*occupation du grand-duché*. Le nombre des troupes d'occupation fut fixé à 18.000 hommes; l'Autriche, afin de ne point rendre la présence de ses troupes trop onéreuse, prenait à sa charge la solde et l'habillement, imposant seulement à la Toscane le fardeau du logement et de l'approvisionnement. Quant à la durée de l'occupation, elle n'était pas déterminée, les deux gouvernements se réservant d'en décider selon les circonstances. Enfin l'administration civile du duché restait entre les mains des autorités locales.

(1) V. *Annuaire des Deux-Mondes* (Histoire générale de 1850 à 1867, 14 vol.), t. I, pp. 63-64; D'ANGEBERG, *Recueil des traités concernant l'Autriche et l'Italie* (1703-1859).

Digitized by Google

Il en était de même à Parme : il avait été déclaré que, malgré l'occupation autrichienne, aucun changement ne serait apporté ni dans le mode d'administrer, ni dans le personnel chargé de l'administration (1).

*
* *

De son côté, dès le 18 février 1849, *Pie IX s'était adressé aux Puissances catholiques* pour leur demander leur concours contre la République romaine (2). *La France, l'Autriche, l'Espagne et les Deux-Siciles répondirent à son appel :* mais elles ne purent s'entendre pour une intervention commune, (Conférences de Gaëte, 7 avril 1849) (3), et agirent séparément. Le 25 avril, un *corps de troupes françaises de 8.000 hommes*, sous le commandement du général Oudinot, débarquait à Civita-Vecchia. Quelques jours après, les Autrichiens entraient à leur tour sur le territoire pontifical et s'emparaient de Bologne (8 mai), tandis que les Espagnols débarquaient à Terracine un corps de 4.000 soldats, porté fin juin à 8.000 hommes, et que le roi des Deux-Siciles, de son côté, faisait entrer également des troupes du côté de Frosinone.

La petite armée française avait une mission assez mal définie : elle devait « se trouver présente aux événements, dans le double intérêt de l'influence française et de la liberté qui pourrait courir des dangers. » En réalité, elle

(1) V. Nys, *Le droit international*, t. III, p. 233 ; Corsi, *L'occupazione militare in tempo di guerra*, 1886, t. I, p. 6.

(2) V. Debidour, *op. cit.*, t. II, p. 44.

(3) Ces Conférences, ouvertes le 30 mars 1849 entre le Cardinal Secrétaire d'Etat et les plénipotentiaires d'Autriche, des Deux-Siciles, d'Espagne et de France, durèrent jusqu'au 11 mars 1850. V. Protocoles, de Clercq, t. XV, pp. 353 à 387.

Digitized by Google

ne s'attendait à remplir qu'un rôle de pacification. Mais quand elle se présenta devant Rome, où elle comptait être reçue en libératrice, elle fut attaquée par les révolutionnaires. Il fallut alors renforcer le corps expéditionnaire, qui fut porté à plus de 20.000 hommes. Le 3 juin, Rome fut investie ; un mois plus tard (3 juillet), les troupes françaises entraient dans la ville et, le *1er août 1849*, le général Oudinot proclamait la *restauration de la souveraineté temporelle du Pape* (1). Le général de division Rostolan fut nommé gouverneur de Rome ; la préfecture de police fut confiée au colonel Chapuis ; des commissaires extraordinaires furent désignés pour diriger provisoirement les affaires de la guerre, la justice, les finances et les travaux publics.

A cette époque d'ailleurs, (août 1849), l'État pontifical se trouva entièrement occupé par les troupes étrangères. La France, en effet, détenait les provinces de Rome, de Civita-Vecchia, de Viterbe et d'Orvieto ; les Napolitains, celle de Frosinone ; les Espagnols, celles de Velletri, Ricti et Spoleto ; les Autrichiens, les provinces de Bologne, Ferrare, Ravenne, Forli, Pesaro, Ancône, Fermo, Ascoli, Causerino et Perugia (2). Et ce fut d'abord une *véritable occupation de guerre*. Dans plusieurs de ces provinces, l'état de siège avait même été proclamé, et l'autorité militaire étrangère y agissait librement. Dans les autres, l'autorité civile gardait une certaine liberté ; mais, comme *rien ne délimitait les pouvoirs respectifs de celle-ci et de l'occupant*, les froissements étaient fréquents. Aussi vit-on, à la Confé-

(1) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. XI, p. 67.

(2) V. Protocoles des Conférences de Gaëte, DE CLERCQ, t. XV, p. 383.

Digitized by Google

rence de Gaëte du 22 septembre 1849 (1), le Cardinal Secrétaire d'État appeler l'attention des plénipotentiaires sur la nécessité de mettre fin à cette indécision, et de fixer, par un règlement spécial, les rapports mutuels des autorités locales et des commandants étrangers, et la limite de leurs attributions respectives. Mais, bien que les plénipotentiaires aient promis de s'en occuper, cette question n'était pas encore réglée six mois après et, à la séance du 11 mars 1850, on décidait de faire rechercher les précédents de 1831.

Peu après, du reste, l'ordre paraissant suffisamment rétabli, Pie IX rentra à Rome (12 avril 1850) et témoigna, en Consistoire, sa reconnaissance aux puissances qui l'avaient soutenu. Mais l'occupation étrangère ne prit pas fin pour cela. Seuls les Espagnols (2) et les Napolitains se retirèrent. *La France et l'Autriche*, rivales d'influence en Italie, *continuèrent d'occuper, l'une Rome et son territoire, l'autre les Légations*. Elles se bornèrent à réduire, chacune à une seule division, leurs forces dans l'État pontifical (avril 1850) (3).

*
* *

Cette double occupation dura jusqu'en 1859. La question de l'évacuation des États romains avait pourtant été soulevée au *Congrès de Paris*, le 8 avril 1856. Mais, malgré l'intervention énergique du comte de Cavour, représen-

(1) V. Protocoles des Conférences de Gaëte, DE CLERCQ, t. XV, p. 386.

(2) Établis d'abord à Terracine et Velletri, ils avaient eu pour mission de surveiller les corps garibaldiens pendant le siège de Rome. Puis, après la prise de la ville, ils avaient occupé Spolète et Narni (LAVISSE et RAMBAUD, t. XI, p. 354).

(3) V. *Annuaire des Deux-Mondes*, t. I, p. 68.

Digitized by Google

tant de la Sardaigne (1), malgré l'appui qu'il rencontra auprès du plénipotentiaire français, le comte Walewski, président du Congrès, qui émit un vœu en faveur d'une prochaine évacuation des États romains par les troupes françaises et autrichiennes (2), le Congrès ne prit aucune décision à ce sujet, plusieurs plénipotentiaires ayant objecté l'absence d'instructions, et rien ne fut changé dans la Péninsule.

Cet état de choses dura trois ans encore, la France ne pouvant obtenir du Pape aucune des réformes qui, en ramenant la tranquillité dans le pays, eussent permis le départ des troupes étrangères, et l'Autriche se montrant hostile à tout projet d'évacuation. C'est alors qu'éclata la *guerre d'Italie (27 avril 1859)*, entre la Sardaigne alliée à la France et l'Autriche (3). Il fut expressément convenu

(1) Dès le 27 mars 1856, il avait adressé aux représentants de la France et de l'Angleterre une note dans laquelle il s'élevait contre les occupations autrichiennes en Italie.

(2) V. DE CLERCQ, t. VII, p. 76. Protocole n° 22 : « ..... M. le Premier Plénipotentiaire de la France (comte Walewski) rappelle ensuite que les États pontificaux sont également dans une *situation anormale*, que la nécessité de ne pas laisser le pays à l'anarchie a déterminé la France, aussi bien que l'Autriche, à répondre à la demande du Saint-Siège en faisant occuper Rome par ses troupes, tandis que les troupes autrichiennes occupaient les Légations. Il expose que la France avait un double motif de déférer sans hésitation à la demande du Saint-Siège, comme Puissance catholique et comme Puissance européenne... M. le comte Walewski n'hésite pas à déclarer que non seulement *la France est prête à retirer ses troupes*, mais qu'elle appelle de tous ses vœux le moment où elle pourra le faire sans compromettre la tranquilité intérieure du pays et l'autorité du gouvernement pontifical.....

(3) L'*armée française* pénétra alors *en Piémont* pour faire, de concert avec l'armée de Victor-Emmanuel, la guerre aux Autrichiens. Mais cette occupation — analogue à celle du territoire ottoman par

Digitized by Google

entre les deux Puissances occupantes de *ne pas porter les hostilités dans les États romains* (1). Néanmoins cette guerre eut son contre-coup sur l'occupation du territoire pontifical. Les Autrichiens, en effet, vaincus à Magenta (4 juin), durent abandonner toute la rive droite du Pô pour se concentrer sur le Mincio. Le 10 juin, ils évacuèrent Plaisance, dans le duché de Parme; le 11, les garnisons de Bologne, de Ravenne, de Ferrare commencèrent à franchir le Pô ; dix jours plus tard, les Légations étaient complètement évacuées (2). *Les occupations autrichiennes en Italie étaient terminées (juin 1859).*

***

Qu'allait faire la France, seule désormais dans l'État pontifical? Rien ne s'opposait plus, semblait-il, à cette évacuation à laquelle, trois ans plus tôt, elle s'était montrée favorable. Mais les événements se précipitèrent. L'expulsion des Autrichiens déchaîna dans toute l'Italie centrale un véritable *soulèvement national*. A l'instigation de Cavour, les habitants de la Toscane, de Parme, de Modène et des Légations votèrent, dans des plébiscites, l'annexion de leurs pays au royaume de Sardaigne (août 1859), et, le 23 mars 1860, parurent les décrets royaux qui proclamaient la réunion de ces provinces à la Sardaigne.

les armées française et anglaise en 1854 (V. ci-dessous, p. 277) — fut de très courte durée.

(1) V. PILLET, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 275. — Nous avons déjà vu un exemple, un peu différent, de localisation conventionnelle du théâtre des hostilités, lors de l'intervention française en Belgique, en 1831 (V. ci-dessus, p. 231).

(2) V. DE LA GORCE, *Histoire du Second Empire* (7 vol., 1895-1904), t. III, p. 68.

Digitized by Google

L'Europe ayant, par le traité de Turin (24 mars 1860), reconnu les faits ainsi accomplis en Italie, et le calme paraissant dès lors rétabli dans la Péninsule, Napoléon III crut enfin pouvoir rappeler les troupes françaises des États romains. Le *11 mai 1860*, un *arrangement* fut *conclu* à ce sujet *entre la France et le Saint-Père*. L'évacuation devait être progressive : elle commencerait par le départ d'un bataillon de chasseurs à pied; un des régiments d'infanterie suivrait et serait embarqué en juin à Civita-Vecchia ; le reste de l'armée serait rapatrié en juillet et en août (1860) (1).

Or, à ce moment même, l'existence de l'État pontifical fut mise en tel péril que non seulement l'évacuation projetée n'eut pas lieu, mais que de nouvelles troupes furent envoyées de France pour renforcer le corps d'occupation. En effet, le 11 mai 1860, le jour même où était signée la convention d'évacuation, Garibaldi, à la tête d'une petite armée de révolutionnaires, était débarqué en Sicile ; bientôt l'île était conquise, le trône des Bourbons de Naples s'écroulait (7 septembre), et le hardi condottière se disposait à marcher sur Rome. Sous prétexte de lui barrer le chemin, Cavour fit envahir les États romains par l'armée sarde, qui occupa l'Ombrie et les Marches, et, le 21 octobre, à la suite d'un plébiscite, ces deux provinces furent annexées au Piémont comme l'avaient été les Légations quelques mois auparavant. Désormais l'État pontifical ne se composait plus, en dehors de Rome et de la vallée inférieure du Tibre, que de quatre petites provinces : au nord, celle de Viterbe ; à l'ouest, celle de Civita-Vecchia ;

(1) V. DE LA GORCE, *op. cit.*, t. III, p. 372.

Digitized by Google

au sud, celles de Velletri et de Frosinone ; en tout 693.104 habitants (1).

Cependant les troupes françaises occupaient toujours Rome, à la demande du Pape, qui sentait que son pouvoir temporel n'était plus possible qu'à l'ombre de notre drapeau. Mais Napoléon III, si désireux qu'il fût de ne pas se brouiller avec l'Église, voulait mettre fin à une occupation qui lui paraissait plus féconde en embarras qu'en avantages. La Sardaigne, pour réaliser l'unité italienne, l'Angleterre, par haine du papisme, le poussaient à l'évacuation (2). En 1862, il fut sur le point de retirer nos troupes ; mais, comme en 1860, une tentative de Garibaldi sur Rome vint prévenir son dessein (bataille d'Aspromonte, 27 août 1862). Ce fut seulement deux ans plus tard que, l'état de l'Italie étant plus rassurant (3), une transaction fut conclue entre le cabinet des Tuileries et celui de Turin, à l'insu du Pape, relativement à l'évacuation du territoire romain par les troupes françaises : c'est la fameuse *Convention du 15 septembre 1864* (4).

(1) Il en avait perdu 1.014.311 en 1859 avec les Légations (provinces de Bologne, de Ferrare, de Forli et de Ravenne), et 1.418.848 avec les Marches et l'Ombrie (provinces d'Ancône, Ascoli, Benevent, Camerino, Fermo, Macerata, Orvieto, Pérouse, Riéti, Spolète, Urbino et Pesaro). V. l'état A annexé au Protocole joint à la Convention signée à Paris, le 7 décembre 1866, entre la France et l'Italie, pour le règlement de la dette pontificale (DE CLERCQ, t. IX, p. 629).

(2) V. *Archives diplomatiques*, 1865, t. I, pp. 5 à 59 et t. II, p. 350 à 371 ; *Docum. diplom.*, 1863, pp 15 à 37 ; *Moniteur* du 25 septembre 1862.

(3) V. dépêche adressée le 23 septembre 1864 par le gouvernement français à son représentant à Turin (DE CLERCQ, t. IX, p. 130).

(4) V. DE CLERCQ, t. IX, p. 129. — On remarquera que cette convention est conclue entre la France et l'*Italie* (et non plus la Sardaigne). Victor-Emmanuel, en effet, avait changé son titre de roi

Digitized by Google

Aux termes de cet acte, la France s'engageait à retirer graduellement ses troupes des États pontificaux *dans un délai maximum de deux ans*, en retour de l'engagement pris par Victor-Emmanuel de ne pas attaquer les possessions « actuelles » (1) du Saint-Siège, et d'empêcher, même par la force, toute attaque venant de l'extérieur. Toutefois, ce délai de deux ans ne devait courir qu'à dater du décret royal sanctionnant la loi, qui devait être présentée au Parlement italien, pour le transfert à Florence de la capitale de l'Italie. Cette loi ayant été promulguée par décret du 11 décembre 1864, c'est donc à partir de cette date que la Convention du 15 septembre a acquis force obligatoire (2), et, par suite, c'est le 11 décembre 1866 que l'évacuation devait être terminée.

Ce qu'il y avait de particulier ici, c'est que l'*occupation allait prendre fin malgré l'occupé, et en exécution d'une convention à laquelle il était resté étranger*. Le Pape, d'ailleurs, — bien que la Convention de septembre lui eût garanti le territoire actuel de ses États, tout en mettant fin à une occupation toujours importune pour le protégé —, ne manqua pas de protester contre le fait qu'on eût réglé son sort en dehors de lui-même et sans le consulter. Mais le traité n'en fut pas moins exécuté. A la fin de 1865, eut lieu le premier départ des troupes françaises : un régiment fut

de Sardaigne contre celui de roi d'Italie, après un vote conforme du premier Parlement italien, réuni à Turin le 18 octobre 1860.

(1) L'insertion de ce mot dans le texte de la Convention était la reconnaissance, par la France, de l'annexion des Légations, de l'Ombrie et des Marches.

(2) V. Déclaration explicative de la Convention de septembre et du Protocole annexe, dressée à Paris, le 3 octobre 1864, entre la France et l'Italie (*Archives diplom.*, 1865, t. I, p. 68).

Digitized by Google

rapatrié (1). Puis, en décembre 1866, le reste du corps expéditionnaire s'embarqua (2). Le 11 décembre 1866, le drapeau tricolore disparut du fort Saint-Ange et, le 13, le général de Montebello, s'embarquant le dernier, regagna la France. Ainsi finit, après dix-sept années, cette occupation française des États romains.

***

L'absence des troupes françaises devait être d'ailleurs de courte durée, et bientôt la défense des États de l'Église allait rendre nécessaire une *nouvelle occupation de Rome*.

La Convention de septembre, en effet, garantissait le territoire du Saint-Siège non seulement contre l'Italie, mais encore contre toute attaque venue de l'extérieur. Or, moins d'un an après le départ des troupes françaises, le 28 septembre 1867, les bandes garibaldiennes envahissaient le territoire pontifical, avec la complicité du cabinet de Florence qui, aux termes de la Convention de septembre, eût dû s'opposer à toute attaque contre l'État romain. Le gouvernement italien se déclarant impuissant à empêcher l'invasion des États pontificaux, c'était à la France à se substituer à lui et à exécuter par elle-même la Convention du 15 septembre 1864. Néanmoins, il fut sursis pendant quelques jours à l'embarquement des troupes pour permettre encore au gouvernement italien d'agir (3).

Mais celui-ci gardant son attitude passive, bien que Garibaldi lui-même marchât sur Rome, le cabinet français fit savoir aux gouvernements étrangers, le 25 *octobre 1867*,

(1) V. DE LA GORCE, *op. cit.*, t. V, p. 251.
(2) *Id.*, p. 263.
(3) V. *Moniteur* du 21 octobre 1867.

Digitized by Google

qu'il se trouvait obligé d'intervenir, mais que *ses troupes se retireraient « dès que le territoire pontifical serait délivré et la sécurité rétablie. »* (1) Le lendemain, l'expédition française quittait Toulon sous le commandement du général de Failly, arrivait le 29 à Civita-Vecchia, débarquait aussitôt, et, le 30 octobre, l'avant-garde française, commandée par le général de Polhès, entrait dans Rome. Dans le même temps, d'autres convois partaient de Toulon afin de compléter le corps expéditionnaire, qui devait se composer de deux divisions. En outre, une 3e division, rassemblée sur les côtes de Provence, se tenait en réserve, toute prête à être embarquée (2).

Devant cette attitude énergique de la France, *le gouvernement italien*, soit en manière de protestation, soit afin de s'assurer des gages, *décida d'occuper quelques points de l'État pontifical rapprochés de la frontière.* Le 30 octobre, la *Gazette Officielle* de Florence annonça que les troupes royales allaient occuper Acquapendente, Civita-Castellana, Orte, Frosinone, mais qu'elles respecteraient les autorités existantes, leur but étant seulement de concourir au maintien de l'ordre (3). A peine y étaient-elles, d'ailleurs, que

(1) Circulaire adressée par le Ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques français le 25 octobre 1867, sur l'occupation des États romains : « La Convention du 15 septembre 1864, provoquée par le gouvernement italien, l'obligeait à protéger efficacement la frontière des États pontificaux contre toute agression extérieure. Nul ne peut douter aujourd'hui que cette obligation ne se soit pas trouvée remplie, et que nous ne soyons *en droit de replacer les choses dans l'état où elles étaient avant* l'exécution loyale et confiante de nos propres engagements par l'évacuation de Rome, etc..... » (V. DE CLERCQ, t. X, p. 19).

(2) V. « La seconde expédition de Rome », *R. D. M.*, 1er décembre 1867.

(3) V. DE LA GORCE, t. V, p. 301.

Digitized by Google

les bandes garibaldiennes, écrasées, le 3 novembre, à Mentana, par les troupes pontificales appuyées par une partie du corps expéditionnaire français, se dispersaient et que tout rentrait dans l'ordre. Aussi, dès le 5 novembre, les troupes italiennes évacuèrent les points occupés.

***

Qu'allait faire la France? Allait-elle prolonger son occupation? Napoléon III ne le désirait pas, sentant bien que l'Italie ne le lui pardonnerait point. Dès le 12 novembre, il fit annoncer par le *Moniteur* le prochain rappel de nos régiments. En même temps, il invitait les grandes Puissances à une Conférence qui réglerait d'une façon définitive la question romaine. Mais les puissances ne répondirent pas à cette invitation, et la France, un peu malgré elle, continua à occuper Rome.

Cette nouvelle occupation allait durer près de trois années encore. Instruit par les événements de 1867, Napoléon III se refusa désormais, malgré les demandes pressantes de la cour de Florence (1), à l'abandon du Souverain-Pontife, *tant que la question romaine ne serait pas définitivement résolue*. Il se jugeait lié d'honneur vis-à-vis de Pie IX. Mais il espérait que la disparition prochaine du vieux Pontife apporterait bientôt une solution.

Il en fut ainsi jusqu'en juillet 1870, au moment où la guerre éclata entre la France et la Prusse. Le gouvernement français alors, afin de concentrer toutes ses forces sur la frontière de l'Est et pour tâcher d'obtenir l'alliance de la cour de Florence, décida le *rappel des troupes d'occu-*

(1) V. Prince Napoléon, « Les Alliances de l'Empire », *R. D. M.*, 1er avril 1878, pp. 493 et s.

Digitized by Google

pation (20 juillet 1870), et la Convention de septembre 1864 fut rétablie. Le 2 août 1870, les dernières troupes françaises quittaient Civita-Vecchia (1) et, le 4 août, le ministre italien, M. Visconti-Venosta, répondait à la notification officielle de l'évacuation en donnant l'assurance formelle que la Convention du 15 septembre 1864 serait scrupuleusement respectée par l'Italie.

Il n'en fut rien, et l'État pontifical ne survécut guère à l'occupation française. Après Sedan et la Révolution du 4 septembre, le cabinet de Florence, profitant en effet des embarras de la France, signifia au Gouvernement de la Défense Nationale son intention de ne plus respecter la Convention de 1864, et, *le 20 septembre 1870, les Italiens prirent possession de Rome :* le 21 octobre, les populations de l'État romain votèrent leur annexion au royaume d'Italie. Le pouvoir temporel du Pape avait cessé d'exister (2).

***

Telle fut cette longue *occupation de vingt années*. Si les considérations politiques n'y furent pas absolument étrangères, on peut dire avec Calvo (3) qu'elle reposait avant tout sur la défense d'un grand intérêt religieux, la protec-

(1) V. DE LA GORCE, t. VII, p. 210.

(2) Comme l'a fait remarquer très justement *M. Anatole Leroy-Beaulieu*, la chute du pouvoir temporel n'a été qu'un cas particulier d'une loi générale, de l'évolution qui a noyé les petits États féodaux dans les grandes agglomérations nationales, d'une loi appliquée inflexiblement à toute l'Europe, à Cologne, à Liège, à Avignon. La sécularisation des États de l'Église a suivi la sécularisation des évêchés ou des abbayes, partout achevée dans les premières années du siècle.

(3) V. *Le droit international théorique et pratique*, t. I, § 165.

Digitized by Google

tion du Chef de l'Église catholique dans le libre exercice de son double pouvoir temporel et spirituel.

Ce fut une occupation *consentie* s'il en fut, car c'est à la demande du Pape que la France est allée à Rome, avec son assentiment qu'elle y est demeurée et, c'est bien malgré lui qu'elle en est partie. Chose rare, en effet, et peut-être unique : alors que, d'ordinaire, c'est l'État occupé qui insiste pour l'évacuation de son territoire, désireux qu'il est de mettre fin à une situation onéreuse et quelque peu humiliante, on vit ici un occupant qui, loin de chercher à prolonger son occupation, refusait de la continuer malgré l'insistance du souverain du pays occupé, et qui traitait de l'évacuation avec une Puissance tierce.

Bien que consentie, cette occupation ne fut cependant *pas réglementée à l'origine :* aussi ressembla-t-elle d'abord à une occupation de guerre. Mais *elle se régularisa* bientôt et devint une véritable occupation pacifique, respectant la souveraineté du pays occupé. Nous verrons, dans la seconde partie (chap. III, sect. II), qu'elle a donné lieu, au point de vue du droit de juridiction de l'armée d'occupation, à *plusieurs décisions importantes de la jurisprudence française.*

Enfin, on remarquera que, de *collective* qu'elle était *au début*, elle aboutit à une occupation *individuelle :* fait curieux, et jusque-là sans précédent. Pour y parvenir, il est vrai, il ne fallut pas moins que la guerre entre les deux derniers occupants : mais nous avons montré que celle-ci ne porta pas atteinte au territoire occupé. D'abord, occupation à quatre (France, Autriche, Espagne, Deux-Siciles, 1849-1850), elle ne laissa bientôt en présence que les deux rivales séculaires dans la Péninsule, la France et l'Autriche, jusqu'au jour où les victoires de Magenta et de

Digitized by Google

Solférino (1859), en éliminant l'Autriche, consacrèrent la prééminence et l'occupation exclusive de la France.

Cette occupation, d'ailleurs, fut, *pour cette dernière, plus féconde en embarras qu'en avantages.* Sa disparition devait, pour l'Italie, sonner l'heure de l'unité enfin réalisée et de la constitution de la Patrie italienne. Désormais, l'Italie unifiée ne devait plus connaître les occupations étrangères.

SECTION II

La question d'Orient et les occupations auxquelles elle a donné lieu de 1848 à 1871.

Aux affaires d'Orient se rattachent, dans la période que nous étudions, les occupations suivantes :

1° L'*occupation des Principautés* danubiennes par la Russie en 1848, en vue du rétablissement de l'ordre et avec l'assentiment du Sultan. Elle prend fin en 1851; mais, en 1853, la Russie réoccupe les Principautés, malgré la Turquie cette fois et à titre de prise de gage, occupation qui amène la guerre entre les deux Puissances (1854). Les Principautés sont alors remises en gage, par la Porte, à l'Autriche qui les occupe jusqu'en 1857.

2° La guerre russo-turque, dite guerre de Crimée, à laquelle prennent part la France, l'Angleterre et la Sardaigne, alliées de la Turquie, a pour conséquence l'*occupation, pendant cette guerre, d'une partie du territoire ottoman par les alliés de la Porte* (1854-1856) : occupation qui a lieu en

Digitized by Google

vertu d'un traité d'alliance, dans l'intérêt et pour la défense de la Turquie.

3° La guerre de Crimée amène, en outre, la France et l'Angleterre à faire *occuper le Pirée* par leurs troupes, en 1854, pour contraindre les Grecs à la neutralité : mesure coercitive.

4° Enfin, en 1860, les massacres du Liban nécessitent l'intervention de l'Europe et l'*occupation*, acceptée d'ailleurs par le Sultan, *de la Syrie* par les troupes françaises, pour y assurer la protection des chrétiens (1860-1861).

Examinons successivement ces diverses occupations, très différentes, on le voit, par leur objet et par leur caractère.

§ I. — Occupation des Principautés danubiennes par les Russes et les Autrichiens (1848-1857).

Le tsar Nicolas Ier, arrêté en 1840 dans ses visées ambitieuses sur Constantinople (1), n'attendait que l'occasion de reprendre ses projets et d'imposer son protectorat à la Porte. La Révolution de 1848 vint le lui fournir (2).

D'une part, en ébranlant tous les trônes à l'exception de

(1) V. ci-dessus, p. 221.

(2) V. notamment, sur cette phase de la question d'Orient, Edmond Bapst, *Les origines de la guerre de Crimée*, 1912 : livre solidement documenté et clairement écrit, dans lequel l'auteur, ministre plénipotentiaire, retrace les préliminaires de la guerre de Crimée du 5 mars 1848, c'est-à-dire du jour où fut connue à Saint-Pétersbourg la Révolution française du 24 février, jusqu'au moment où éclatèrent les hostilités en 1854. — V. aussi *Études diplomatiques sur la guerre de Crimée*, par un ancien diplomate (Jomini), 1874.

Digitized by Google

celui de Pétersbourg, elle accrut l'autorité du tsar en Europe. D'autre part, par le contre-coup qu'elle eut dans l'empire turc, et notamment dans les Principautés danubiennes, dont nous avons dit la situation spéciale vis-à-vis de la Russie (1), elle permit à cette puissance d'intervenir à nouveau dans les affaires de la Turquie.

En juin 1848, en effet, *un mouvement révolutionnaire éclata en Valachie*, mouvement à la fois libéral et national comme dans le reste de l'Europe, et par suite dirigé surtout contre l'influence russe. La révolution se fit à Bukarest aux cris de : « Vive la suzeraineté ottomane, vive le Sultan ! », et le 25 juin, le prince, tout acquis à la Russie, dut abdiquer et laisser la place à un gouvernement provisoire. Aussitôt, le tsar, craignant qu'il ne résultât de ce changement un amoindrissement de son influence dans les Balkans, envoya 12.000 Russes en Valachie (28 juin). Leur marche toutefois fut un instant suspendue sur la protestation de la Porte. Mais bientôt l'accord se fit entre le sultan et le tsar, et, le *31 juillet 1848*, *le cabinet de Saint-Pétersbourg* put déclarer aux Puissances qu'il *intervenait dans les Principautés, d'accord avec la Sublime Porte*, afin qu'aucune atteinte ne fut portée à l'intégrité de l'Empire ottoman.

Deux commissaires, l'un ottoman, l'autre russe, furent alors envoyés à Bukarest pour y rétablir l'ordre. Ils furent appuyés par une armée russe de 60.000 hommes, de sorte que le gouvernement se trouva en fait aux mains du général russe Duhamel, qui fit arrêter, emprisonner, et même exiler les adversaires de l'influence russe (2).

(1) V. ci-dessus, p. 218.
(2) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. XI, p. 196.

Digitized by Google

Enfin, le *1er mai 1849, la Russie et la Turquie signèrent la Convention de Balta-Liman*, qui réglait les nouvelles conditions d'existence des Principautés et qui, en prolongeant l'occupation russe, consacrait un nouvel accroissement de l'influence moscovite en Moldo-Valachie. Aux termes de cette convention, le tsar avait le droit de conserver 25 à 30.000 hommes dans les Principautés jusqu'à la pacification de la Hongrie (1), et 10.000 *jusqu'au complet rétablissement de l'ordre* et jusqu'à l'achèvement des travaux des comités nommés par les commissaires russe et ottoman pour remanier l'ancien règlement organique (2).

Quelques mois après, l'insurrection hongroise était définitivement vaincue (août 1849); mais, contrairement aux stipulations de la convention de Balta-Liman, aucune fraction de l'armée russe n'évacua les Principautés, et le cabinet de Pétersbourg parut d'abord disposé à ne tenir aucun compte de ce traité. Toutefois, sur l'insistance de la Turquie appuyée par l'Angleterre et la France, il déclara, vers la fin de 1849, qu'aussitôt que les routes seraient redevenues praticables, ses troupes quitteraient la Moldo-Valachie à l'exception des 10.000 hommes qui, aux termes de la convention de Balta-Liman, pouvaient y demeurer jusqu'à l'entière réorganisation des Principautés.

Quand l'ordre fut rétabli, en 1850, la présence des der-

(1) A la même époque, en effet, le tsar envoyait une armée en Autriche pour réprimer l'insurrection hongroise V. notamment la *Convention du 10 juin* 1849 relative à l'entretien des troupes russes en Autriche (F. DE MARTENS, *Recueil des traités de la Russie*, t. IV, 1re partie, *in fine*). — Mais il y eut là une expédition militaire plutôt qu'une occupation proprement dite (V. HERMANT, *La révolution hongroise de 1848, les interventions polonaise et russe*, 1902.

(2) V. *Annuaire des Deux-Mondes*, année 1850, t. I, pp. 26 et 27.

Digitized by Google

niers dix mille hommes n'étant plus nécessaire, les Turcs réclamèrent l'évacuation définitive. Mais la Russie, s'appuyant sur la lettre du traité, chercha à prolonger l'occupation, et l'année 1850 se passa en pourparlers. Enfin l'*évacuation* définitive eut lieu *au milieu de 1851* (1).

Ce qui distingue cette occupation conventionnelle et lui donne une physionomie particulière, comme d'ailleurs à toutes les occupations russes dans les Principautés (2), c'est qu'ici l'*occupant* n'était pas à proprement parler un étranger, mais *le protecteur du pays occupé*. Sans doute, le terme de « protectorat », appliqué aux rapports de la Russie avec les Principautés, ne se trouve expressément dans aucun traité de l'empire russe avec la Sublime Porte. Mais, en fait, c'était bien un lien de protectorat qu'avait établi entre la Russie et les Principautés Moldo-Valaques le traité d'Akkerman (3). Du reste, le mot même de « protectorat » se rencontre dans le statut organique des Principautés, ainsi que dans de nombreux documents émanés de la chancellerie russe, et il figure aussi dans les bases de paix entre la Russie et la Turquie soumises à la Conférence de Vienne en mars 1855 (4).

Or, l'existence entre l'État occupant et le pays occupé d'une sorte de lien de protectorat modifie radicalement le

(1) *Annuaire cit.*, p. 138.

(2) V. ci-dessus, p. 213. — V. aussi l'occupation de Cracovie par l'Autriche, et celle des îles Ioniennes par l'Angleterre, p. 240.

(3) V. ci-dessus, p. 218. — V. aussi Boéresco, « La situation politique des anciennes Principautés roumaines du Danube : leurs rapports avec la Turquie et avec les autres États », *R. D. I. P.*, t. IV, pp. 324 et s.

(4) Il est vrai qu'alors l'exactitude de ce terme fut mise en question : V. Confér. du 15 mars, protocole 1, dans de Clercq, t. VI, p. 509.

Digitized by Google

caractère de l'occupation. Celle-ci n'est plus un simple droit de garnison à titre de gage ou en vue du maintien de l'ordre : c'est une immixtion sans réserve dans les affaires intérieures du pays occupé. Aussi avons-nous vu que le général Duhamel — comme d'ailleurs le général de Kisselef vingt ans auparavant — traita les Principautés comme des provinces russes (1).

(1) En cette même année 1848, et comme conséquence également de la révolution de février, nous rencontrons une autre occupation d'un pays protégé par l'État protecteur : CELLE DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO PAR LA SARDAIGNE.

Cette Principauté, en effet, — qui avait d'abord été sous le protectorat de l'Espagne, puis, à la suite du traité de Péronne du 14 septembre 1641, sous celui de la France, à laquelle elle avait été annexée en 1792 et dont elle avait été séparée par le traité de Paris du 30 mai 1814, qui l'avait rétablie dans la situation où elle se trouvait en 1792, — avait été placée par le *traité de Vienne* du 20 novembre 1815 (art. 1er), *sous le protectorat de la Sardaigne*, exactement dans les mêmes conditions que celles où elle se trouvait sous le protectorat de la France, c'est-à-dire avec le *droit pour le protecteur de tenir garnison dans la forteresse de Monaco;* et le fonctionnement de ce protectorat — qui avait le traité de Péronne pour charte constitutive —, avait été organisé dans ses détails par les traités de Stupiniggi des 8 et 11 novembre 1817 (V. MONCHARVILLE, *Monaco, son histoire diplomatique*, 1898).

Or, en 1848, deux villes de la Principauté, *Menton et Roquebrune*, *se révoltèrent* contre le Prince, et *la Sardaigne*, dont les rapports avec son protégé avaient toujours été tendus, *les fit occuper par ses troupes*, malgré l'opposition de celui-ci. Ainsi il s'agit ici d'une occupation de fait comme celle de Cracovie, et non d'une occupation conventionnelle, comme dans les Principautés.

En vain *le Prince de Monaco protesta* contre cette occupation et réclama l'appui des Puissances signataires du traité de 1815 : le roi de Sardaigne maintint ses troupes et osa même, par un décret du 18 septembre 1848, déclarer réunies provisoirement à ses États les deux communes occupées. Au Congrès de Paris en 1856, le plenipotentiaire autrichien protesta contre cette occupation qui durait déjà depuis huit années (Conférence du 8 avril, protocole n° 22 : V. DE

Digitized by Google

*
* *

L'éloignement des Russes, en 1851, ne fut pas de longue durée. Deux ans à peine s'étaient écoulés depuis l'évacuation, que Nicolas Ier trouvait un nouveau motif pour ramener ses troupes dans ces Principautés qui lui tenaient tant à cœur. Mais cette fois, ce fut sans l'assentiment de la Turquie, et même contre son gré, que l'armée russe franchit le Pruth : et, *au lieu d'une occupation consentie, c'est une occupation imposée* qui eut lieu *en 1853* (1).

Le 19 avril 1853, en effet, à l'occasion de l'affaire des Lieux Saints, dans laquelle le sultan s'était prononcé en faveur des religieux latins, Nicolas Ier adressa à la Porte une Note dans laquelle, sous prétexte de protectorat des chrétiens grecs d'Orient, il réclamait un véritable droit d'intervention constante dans les affaires de la Turquie. Devant le refus de celle-ci, le tsar donna aussitôt à ses troupes l'ordre d'entrer dans les Principautés. Une Note du chancelier Nesselrode, du 31 mai, expliqua d'ailleurs qu'il n'y avait pas là un fait de guerre, mais qu'il s'agissait seulement de *garanties matérielles à prendre*, en vue d'obtenir du sultan, « ramené à des sentiments plus équitables », « des sûretés morales ». Le 4 juillet 1853, les deux provinces furent donc occupées par les troupes russes. Elles devaient

CLERCQ, t. VII, p. 82). Le comte de Cavour répliqua que la Sardaigne était prête à faire retirer les cinquante hommes qui occupaient Menton, si le Prince était en état de rentrer dans ce pays sans s'exposer aux plus graves dangers. Et *l'incorporation de fait à la Sardaigne continua jusqu'en* 1861 où, par le traité du 2 février, les communes de Menton et de Roquebrune furent cédées à la France par le prince de Monaco.

(1) V. *Annuaire des Deux-Mondes*, 1853-1856, pp. 901, 906, 907, 944.

Digitized by Google

être entre les mains du tsar de simples gages, qu'il rendrait dès que la Porte aurait fait droit à ses exigences (1).

Mais celle-ci, encouragée par les Puissances occidentales, ne s'inclina pas, et, le 8 octobre, elle somma le prince Gortschakof d'évacuer les Principautés dans un délai de quinze jours : son refus aurait pour conséquence l'ouverture des hostilités. La Russie n'ayant pas obtempéré à cette demande, *les hostilités commencèrent le 23 octobre 1853.* L'occupation de la Moldo-Valachie, qui n'était jusque-là qu'un moyen de contrainte pacifique, devint dès lors un fait de guerre (2).

En vain, les cabinets de Paris et de Londres se joignaient à la Turquie pour réclamer l'évacuation des Principautés ; en vain, après le désastre de la flotte turque dans la rade de Sinope, le 30 novembre 1853, la France et l'Angleterre envoyaient leurs escadres dans la mer Noire, avec ordre d'y interdire la navigation à tout bâtiment russe, et déclaraient qu'elles conserveraient *la mer Noire* comme un *gage*, jusqu'à l'évacuation des Principautés et au rétablissement de la paix » (Drouyn de Lhuys) ; en vain, Napoléon III écrivait personnellement au tsar pour proposer un armistice immédiat et l'évacuation simultanée des Principautés et de la mer Noire (février 1854) : Nicolas Ier continua à garder les deux provinces. Le 27 février, le gouvernement russe fut invité une dernière fois, par la France et l'Angleterre, sous menace de guerre, à évacuer les Principautés : il ne

(1) V. Debidour, *op. cit.*, t. II, p. 100 ; Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XI, p. 204 ; de la Gorce, *op. cit.*, t. I, p. 184.

(2) V. à propos de cette occupation la sentence du Conseil privé de la reine en Angleterre, à l'occasion de l'*affaire du Gerasimo*, en 1854, quant aux effets de l'occupation par rapport à la souveraineté ottomane (Calvo, *Le droit international, théorique et pratique*, t. III, § 1703).

Digitized by Google

fit aucune réponse. La guerre fut déclarée (fin mars). Quelques mois après, *les troupes russes quittaient* enfin *les Principautés* (*juillet-août 1854*).

*
* *

Celles-ci d'ailleurs n'échappaient à un joug que pour retomber sous un autre. Si, en effet, le tsar consentait enfin à une évacuation à laquelle il s'était jusque-là obstinément refusé, c'est qu'il redoutait l'intervention de *l'Autriche* qui, *le 14 juin 1854*, venait de conclure avec la Turquie un *traité*, qui *l'autorisait à occuper la Moldavie et la Valachie jusqu'à la fin de la guerre*, et qu'il craignait que cette Puissance ne se joignît contre lui aux Puissances occidentales. Les Autrichiens remplacèrent donc les Russes dans les Principautés, en vertu de ce traité, et cette nouvelle occupation fut ainsi une véritable occupation conventionnelle. Les Principautés étaient remises en gage à l'Autriche jusqu'à la fin des hostilités.

La convention austro-turque du 14 juin fut d'ailleurs complétée par un accord conclu, le *2 décembre 1854*, entre l'Autriche d'une part, la France et l'Angleterre, alliées de la Turquie, d'autre part (1), accord par lequel l'Autriche s'engageait à défendre les Principautés contre tout retour offensif des Russes. Il était stipulé, en outre, que l'occupation autrichienne ne saurait porter préjudice au libre mouvement des troupes anglo-françaises, ou ottomanes, contre les Russes à travers les Principautés. Une Commission devait être formée à Vienne, entre les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Turquie, pour régler les questions se rapportant, soit à l'état exceptionnel et provisoire dans lequel se trouvaient la

(1) V. DE CLERCQ, t VI, p. 482.

Digitized by Google

Moldavie et la Valachie, soit au libre passage des diverses armées sur leur territoire (1).

La guerre de Crimée se termina le *30 mars 1856* par le *traité de Paris*. La fin des hostilités devait, aux termes mêmes de la convention austro-turque de juin 1854, avoir pour conséquence l'évacuation des Principautés par les Autrichiens. Le traité de paix prit soin d'ailleurs de spécifier expressément cette évacuation. Après avoir, en effet, dans son article 22, réglé la condition nouvelle des Principautés, sur lesquelles le protectorat russe fut aboli et dont les immunités furent placées désormais sous la garantie collective des Puissances (2), il stipule, dans *l'article 31*, que les territoires occupés pendant la guerre, notamment par les troupes autrichiennes en vertu de la convention du 14 juin 1854, *devront être évacués après l'échange des ratifications* du traité, « aussitôt que faire se pourra ». Les ratifications furent échangées le 27 avril 1856.

(1) Sur la situation faite à l'Autriche, par ce traité, à l'égard des belligérants, V. la séance du 17 avril 1855 de la Conférence de Vienne pour le rétablissement de la paix (DE CLERCQ, t. VI, p. 530).

D'après le plénipotentiaire russe, l'Autriche devenait l'alliée de certains des belligérants, sans pour cela être elle-même en état de guerre.

(2) Article 22 : « Les Principautés de Valachie et de Moldavie continueront à jouir, sous la suzeraineté de la Porte et sous la garantie des puissances contractantes, des privilèges et des immunités dont elles sont en possession. Aucune protection exclusive ne sera exercée sur elles par une des Puissances garantes. Il n'y aura aucun droit particulier d'ingérence dans leurs affaires intérieures ». — V. historique des Principautés danubiennes par BLUNTSCHLI, « Le Congrès de Berlin et le droit international », *R. D. I*, 1re série, t. XII (1880), pp. 410-413. — V. aussi DE MONICAULT, *La question d'Orient, le traité de Paris et ses suites* (1856-1871), 1898 ; BOÉRESCO, « La situation politique des anciennes principautés roumaines du Danube », *R. D. I. P.*, t. IV, pp. 324 et s.

Digitized by Google

Mais l'Autriche montra peu d'empressement à rappeler ses troupes. Elle profita des différends que souleva l'exécution de quelques points du traité de Paris pour prolonger son occupation pendant une année entière après ce traité. *Les Principautés ne furent évacuées définitivement par les Autrichiens que le 30 mars 1857*, grâce à la pression de la France et de la Russie (1). Désormais, elles allaient jouir d'une entière indépendance sous la suzeraineté de la Porte.

§ II. — Occupation de territoires ottomans par les Alliés de la Porte pendant la guerre de Crimée (1854-1856) (2).

Nous venons de voir que la France et l'Angleterre, inquiètes des ambitions de la Russie en Orient, étaient intervenues en faveur du Sultan, dès le début du conflit russo-turc, et que, devant le refus du tsar d'évacuer les Principautés, elles lui avaient déclaré la guerre. Le *12 mars 1854*, en effet, ces deux puissances avaient conclu avec la Turquie un *traité d'alliance* (3), par lequel elles s'engageaient à *envoyer des troupes sur le territoire ottoman pour assurer sa défense.*

L'article 4 du traité réglait la situation de ces troupes

(1) V. Debidour, *op. cit.*, t. II, p. 171.

(2) V. Germain Bapst, *La guerre de Crimée*, 1902. — A rapprocher de cette occupation celle du *territoire piémontais* par l'armée française, alliée de Victor-Emmanuel, dans la guerre contre les Autrichiens (1859) : V. ci-dessus, p. 257.

(3) V. de Clercq, t. VI, p. 422.

Digitized by Google

en territoire ami. Elles devaient jouir d'une *indépendance absolue* à l'égard des autorités ottomanes, soit civiles, soit militaires, qui ne pouvaient exercer aucun contrôle sur leurs mouvements. Au contraire, ces autorités devaient leur prêter toute aide et facilité, spécialement pour leur débarquement, leur marche, leur logement ou campement, leurs communications, et devaient faire droit à toute demande, relative aux besoins du service, qui leur serait adressée par les commandants en chef des troupes alliées. Par contre, ceux-ci devaient maintenir la plus stricte discipline dans leurs armées et faire respecter par elles les propriétés ainsi que les lois et usages du pays. Quant à la solde de ces troupes, elle restait à la charge de la puissance dont elles dépendaient, qui devait aussi pourvoir à leur subsistance (1). Bien plus, ce furent les armées alliées qui, pendant la guerre, furent amenées à faire des fournitures à l'armée turque (2).

Cette occupation de territoires ottomans par les forces militaires des alliés de la Porte (3) était donc, en réalité, plus onéreuse pour l'occupant que pour le pays occupé. C'était d'ailleurs, comme on le voit, une occupation assez

(1) V. l'article 2 du traité d'alliance franco-anglais, signé à Londres le 10 avril 1854, en exécution de la convention du 12 mars (DE CLERCQ, t. VI, p. 429).

(2) V. la convention conclue à Londres, le 24 janvier 1855, entre la France et l'Angleterre, au sujet des fournitures mises à la disposition de l'armée turque par les deux armées alliées (DE CLERCQ, t. VI, p. 492).

(3) Ces alliés furent bientôt au nombre de trois, car, au début de 1855, *la Sardaigne* vint joindre ses forces à celles de la France et de l'Angleterre. Les troupes — d'ailleurs peu nombreuses —, qu'elle envoya en territoire ottoman, furent soumises au même régime que les armées française et anglaise (V. traités des 26 janvier et 15 mars 1855 : DE CLERCQ, t. VI, pp. 494 et s.)

Digitized by Google

particulière : *occupation pacifique et conventionnelle* sans doute, puisqu'elle avait lieu en vertu d'un traité, *mais occupation en vue de la guerre.*

Cette occupation, à raison même de son objet, devait durer jusqu'à la fin de la guerre et au rétablissement de la paix en Orient. Ainsi d'ailleurs en avait décidé le traité d'alliance du 12 mars 1854, dont l'article 3 disait : « Dès que le but du présent traité aura été atteint par la conclusion d'un traité de paix, elles — les Puissances alliées de la Turquie — prendront aussitôt des arrangements pour retirer immédiatement leurs troupes, et toutes les forteresses ou positions dans le territoire ottoman, qui auront été temporairement occupées par les forces militaires de ces puissances, seront remises aux autorités de la Sublime Porte dans l'espace de quarante jours, ou plus tôt si faire se peut, à partir de l'échange des ratifications du traité de paix. »

La *paix*, nous l'avons vu, fut *signée à Paris le 30 mars 1856*, et les ratifications du traité échangées le 27 avril. Mais, comme les forces alliées envoyées au secours de la Turquie avaient été bien plus considérables qu'on ne l'avait prévu, et comme les hostilités avaient été portées fort loin — jusqu'en Crimée —, le terme de quarante jours, fixé primitivement pour l'évacuation, parut tout à fait insuffisant, et il fut décidé que les délais et les moyens d'exécution pour l'*évacuation* feraient l'objet d'un arrangement spécial entre la Porte et les Puissances dont les troupes occupaient son territoire (art. 31 du traité de paix). Cet *arrangement* fut *conclu à Constantinople le 13 mai 1856* (1) : il porta à *six mois, à partir du 27 avril* précé-

(1) V. DE CLERCQ, t. VII, p. 99.

Digitized by Google

dent, le terme accordé aux Puissances alliées pour la remise aux autorités ottomanes des territoires et forteresses occupés par leurs troupes.

§ III. — Occupation franco-anglaise en Grèce (1854-1857)

Tout comme la précédente, cette occupation eut pour cause la guerre de Crimée. Mais ici il n'y a plus alliance entre le pays occupé et les Puissances occupantes ; au contraire, l'occupation y est un *moyen de contrainte pour forcer le gouvernement grec à respecter les lois de la neutralité.*

Lors de la guerre de Crimée, en effet, les Grecs voulurent profiter du conflit dans lequel se trouvait engagée la Turquie pour étendre les frontières de leur royaume. Des armes furent par eux fournies aux insurgés de Thessalie et de nombreux volontaires grecs vinrent combattre dans leurs rangs. Mais la France et l'Angleterre ne pouvaient admettre une diversion favorable aux Russes sur la mer de l'Archipel, tandis qu'elles engageaient leurs forces sur le Danube et dans la mer Noire. D'autre part, elles avaient proclamé le principe de l'intégrité de l'empire ottoman et s'en étaient portées garantes. Pour contraindre les Grecs à rester neutres, elles *firent occuper le Pirée par leurs troupes* (*26 mai 1854*), et il en fut ainsi pendant toute la durée de la guerre. Nous sommes donc ici en présence, non d'une occupation conventionnelle, mais d'une simple occupation de fait, d'une *mesure coercitive*, avec cette particularité toutefois que les Puissances occupantes étaient deux des *puissances protectrices* de la Grèce.

La conclusion de la paix, le 30 mars 1856, eût dû, par

Digitized by Google

conséquent, amener le départ des troupes alliées. Pourtant, il n'en fut rien, malgré la demande qui en fut faite au Congrès de Paris par la Russie, dont le représentant fit valoir — à juste titre, semble-t-il, — que l'occupation de la Grèce, ayant eu lieu pendant la guerre et à raison de celle-ci, devait cesser puisque les relations pacifiques étaient rétablies entre les trois Cours protectrices (1). La France et l'Angleterre déclarèrent, en effet, qu'elles avaient envoyé des troupes en Grèce parce que ce pays était livré à l'anarchie, et que, par suite, elles ne sauraient, sans de très sérieux inconvénients, mettre fin à l'occupation *tant que l'ordre ne serait pas rétabli*. C'est seulement en 1857 qu'elles se décidèrent à rappeler leurs troupes.

§ IV. — Occupation française en Syrie (août 1860-juin 1861).

En mai 1860, il y eut au Liban une explosion de fanatisme. Les Musulmans (Druses) massacrèrent les chrétiens (Maronites) : environ 6.000 chrétiens furent tués (2). Non seulement la Porte ne fit rien pour mettre ordre à ces troubles, mais elle laissa, peu de temps après, le fanatisme musulman faire de nouvelles victimes à Damas, où plus de 5.000 chrétiens furent immolés, sans parler des pertes matérielles considérables. Il devenait nécessaire que l'Europe intervint, et, s'il le fallait, se subrogeât à la

(1) V. Conférences des 8 et 14 avril 1856 : de Clercq, t. VII, pp. 76 à 85.

(2) V. de la Gorce, *op. cit.*, t. III, p. 334.

Digitized by Google

Porte dans la *mission de police* qu'elle ne voulait ou ne pouvait remplir.

De temps immémorial, en effet, les chrétiens du Liban s'étaient dits protégés de la France, et jamais celle-ci n'avait répudié l'honneur et la charge de ce patronage. D'ailleurs, le sultan n'avait-il pas communiqué aux plénipotentiaires du Congrès de Paris l'édit qui consacrait la liberté de culte des chrétiens, et les plénipotentiaires n'avaient-ils pas, dans l'*article 9 du traité du 30 mars 1856*, constaté « la haute valeur de la communication ? » C'était *établir au profit de l'Europe un droit éventuel* de remontrance et, le cas échéant, *d'intervention* en faveur des chrétiens de l'empire ottoman (1).

Aussi, à la nouvelle des massacres du Liban et de Damas, les ambassadeurs à Paris des cinq grandes Puissances (Angleterre, Autriche, France, Prusse et Russie) se réunirent en Conférence et signèrent, le *3 août 1860*, un *Protocole* (2) — dont ils déclarèrent les stipulations immédiatement exécutoires (3) —, aux termes duquel il fut convenu qu'un corps de troupes européennes, qui pourrait être porté à 12.000 hommes, débarquerait en Syrie pour y arrêter l'effusion du sang et contribuer au rétablissement de la tranquillité ; la France s'engageait à fournir « immédiatement » la moitié de ce corps de troupes. Ces mesures furent décidées *d'accord avec le sultan* : « La

(1) V. Engelhardt, « Le droit d'intervention et la Turquie », *R. D. I*, 1re série, t. XII, p. 363 ; Bechirowsky, *L'intervention et la péninsule balkanique*, 1892 ; Kebedgy, *De l'intervention. Théorie générale, et étude spéciale de la question d'Orient*, 1890.

(2) V. de Clercq, t. VIII, p. 79.

(3) Article 6 : « Il est entendu que les six articles précédents seront textuellement convertis en une Convention..., mais que les stipulations de ce protocole entreront immédiatement en vigueur. »

Digitized by Google

France, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie, dit le protocole du 3 août, ayant offert leur coopération active pour arrêter l'effusion du sang et assurer l'ordre en Syrie, et le sultan ayant accepté... » — La durée de l'occupation était fixée à six mois. La Porte devait « faciliter, autant qu'il dépendrait d'elle, » la subsistance et l'approvisionnement du corps expéditionnaire.

Aussitôt, et sans attendre la signature de la convention définitive, qui n'intervint que le 5 septembre (1), un *corps expéditionnaire français* d'environ 6.000 hommes partit de Toulon, sous le commandement du général de Beaufort d'Hautpoul, et débarqua à Beyrouth fin août. La France, en l'occurrence, agissait moins en son nom personnel qu'à titre de *mandataire de l'Europe*. Les protocoles et conférences relatifs à cette occupation parlent, en effet, toujours d'une « occupation européenne », ou « par les troupes étrangères » ; il n'y est jamais question de la France prise isolément.

La durée de l'occupation, nous l'avons vu, avait été fixée à six mois. Mais, par suite du mauvais vouloir des Turcs, la Syrie fut loin d'être pacifiée lorsqu'approcha le terme assigné par le protocole du 3 août. La Conférence des cinq ambassadeurs se réunit donc de nouveau à Paris, le 19 février 1861, pour envisager la situation (2), et, *le 19 mars, une nouvelle convention prolongea jusqu'au 5 juin 1861 la durée de l'occupation* étrangère (3).

Les soldats français firent, pour rétablir l'ordre, d'irréprochables efforts. Ils eurent à cœur de laisser là-bas le

(1) V. DE CLERCQ, t. VIII, p. 101.
(2) V. protocole n° 3 : DE CLERCQ, t. VIII, p. 170.
(3) V. DE CLERCQ, t. VIII, p. 212.

Digitized by Google

bon renom de leur discipline, de leur sagesse et de leur charité, car plus d'une fois ils partagèrent leur nécessaire avec ceux qui manquaient de tout. « Tout ce qu'une grande nation généreuse peut faire pour un peuple ami, a dit M. de la Gorce, la France le fit pour la Syrie en détresse... Elle prit à son compte l'œuvre de réparation... Le chiffre total des aumônes s'éleva à près de 3 millions, sans compter les secours en nature (1). » Aussi, lorsque l'époque de l'évacuation arriva, de nombreuses pétitions des habitants demandèrent qu'elle fut retardée, la présence des troupes françaises étant nécessaire, disait-on, « pour rassurer les bons et intimider les méchants. »

Mais, en présence du mauvais vouloir de la Turquie et des défiances de l'Angleterre, le gouvernement français n'insista pas pour une seconde prolongation. Dans les premiers jours de juin, ses soldats se concentrèrent vers Beyrouth « au milieu des plus touchantes marques d'affection et de douleur. » A Deir-el-Kamar, presque tous les habitants firent escorte aux troupes d'occupation, répétant à l'envi qu'ils renonçaient à leurs foyers puisque l'uniforme français ne serait plus là pour les protéger. Le *5 juin 1861, l'embarquement* se termina, et les navires de l'escadre française s'éloignèrent. Quelques jours après, les représentants des cinq grandes Puissances arrêtèrent, à Constantinople, un règlement pour la réorganisation du Liban (9 juin) (2).

Telle fut cette brève occupation, *mesure de police* accom-

(1) V. *op. cit.*, t. III, p. 349.

(2) V. DE CLERCQ, t. VIII, p. 273. — V. aussi la circulaire adressée, le 1er juillet 1861, aux agents diplomatiques français, sur l'acte du 9 juin : *ibid*, p. 295.

Digitized by Google

plie au nom de l'Europe et *avec l'assentiment officiel du sultan*. Elle fait le plus grand honneur à la France, grâce à la sagesse et au désintéressement de laquelle la question d'Orient ne fut pas rouverte.

SECTION III

La formation de l'unité allemande et les occupations qui s'y rattachent.

« Les nationalités ne s'enfantent, comme les hommes, que dans la douleur. »

(Georges Bousquet, *Histoire du peuple bulgare*).

L'année 1848 sonna le réveil de la nationalité allemande, comme elle avait marqué celui de la nationalité italienne, et c'est de 1848 à 1871 que l'Allemagne, de même que l'Italie, réalisa son unité. Mais, à la différence de celle-ci, l'unité allemande n'a pu être réalisée qu'au prix de luttes violentes, « par le fer et par le feu ». Il a fallu, pour cette œuvre, outre le génie d'un grand ministre, *trois guerres sanglantes, à chacune desquelles se rattache une occupation :*

1° La guerre avec le Danemark, conséquence de l'occupation par la Prusse des duchés danois de Sleswig et de Holstein (1863-1864) ;

2° La guerre avec l'Autriche qui, indirectement, eut pour résultat de mettre fin à l'occupation de la forteresse de Luxembourg par la Prusse (1867) ;

3° La guerre avec la France qui fut suivie de l'occupation d'une partie du territoire français (1871).

Digitized by Google

§ I. — Occupation par la Prusse et l'Autriche des duchés danois de Sleswig et de Holstein (1).

Les traités de 1813 avaient rattaché à la monarchie danoise (2) le duché allemand de Holstein, au sud de l'Eider, et décidé que le roi de Danemark, pour ce duché, ferait partie de la Confédération germanique (article 53 de l'Acte final du 9 juin 1815). Or, *en 1848*, à la faveur du grand mouvement national qui ébranla l'Europe, *les Holstenois*, désireux d'entrer dans l'Allemagne unifiée, *se révoltèrent contre le Danemark*, réclamant non seulement l'indépendance de leur duché, mais encore l'union à celui-ci du duché voisin de Sleswig, province purement danoise, mais où l'élément germanique s'était, par l'immigration, considérablement développé à côté de l'élément scandinave (24 mars). *La Confédération germanique intervint* en leur faveur ; mais, comme elle n'avait ni finances, ni armée, ce fut la Prusse qui agit en son nom.

Après une lutte qui amena les bataillons prussiens jusque dans le Jutland, des *Préliminaires de paix* entre le Danemark et la Prusse furent signés le 10 juillet 1849. Ils

(1) Cette affaire des Duchés, dont la politique de Bismarck a su faire le point de départ de l'agrandissement de la Prusse et de l'exclusion de l'Autriche des affaires allemandes, est très bien exposée par Milovanowitch. *Les traités de garantie au XIXe siècle*, pp. 261-265, et par Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 2e éd., pp. 540 et s. — V. aussi de Jessen, *Manuel historique de la question du Sleswig*, 1906 ; Gasselin, *La question du Sleswig-Holstein : Contribution à la théorie de l'annexion*, 1909 ; et la publication du Ministère français des Affaires Étrangères, commencée en 1910, de *Documents sur les origines diplomatiques de la guerre franco-allemande*.

(2) Amputée de la Norvège, qu'elle avait dû céder à la Suède par le traité de Kiel (janvier 1814).

Digitized by Google

stipulaient notamment *l'occupation provisoire du Sleswig par un corps de troupes suédoises* de 2.000 hommes, en attendant l'organisation définitive du duché qui devait faire l'objet de négociations ultérieures. Le Danemark se chargeait de l'entretien de ce corps qui avait pour mission d'assurer le maintien de l'ordre (1).

Nous sommes donc bien ici en présence d'une occupation conventionnelle, résultant d'un traité de paix, mais confiée à *un tiers mandataire*, comme nous en avons vu déjà quelques exemples. C'était une *mesure de garantie réciproque*. Les deux contractants, qui se disputaient la possession du Sleswig, ne voulaient pas que l'un d'eux pût, par le moyen de l'occupation, y acquérir une situation prépondérante : le Danemark craignait que la Prusse ne consolidât ainsi la situation provisoire qu'elle avait conquise pendant la guerre; la Prusse redoutait que le Danemark ne ressaisit les avantages qu'il avait perdus. C'est pourquoi l'occupation fut confiée à des troupes neutres, en attendant que la question du Sleswig fut définitivement réglée.

Les troupes suédoises restèrent dans le Sleswig durant tout le temps des négociations, qui, grâce à l'intervention de la France, de l'Angleterre et de la Russie en faveur du Danemark, aboutirent au *traité de paix de Berlin du 2 juillet 1850*, qui confirma, sans réserve aucune, la possession du Sleswig au Danemark. Celui-ci put dès lors le faire réoccuper par ses troupes. Quant au Holstein, il continua également à faire partie de la monarchie danoise, sous la seule réserve du maintien du lien fédéral qui, depuis 1815, l'unissait à la Confédération germanique.

(1) V. *Annuaire des Deux-Mondes*, année 1850, pp. 547-557.

Digitized by Google

*
* *

Mais l'Allemagne ne renonça pas à son projet d'absorber les deux duchés et les difficultés continuèrent. Pour en finir, et afin d'ôter tout fondement aux ingérences de la Confédération dans ses affaires, le gouvernement danois, en 1863, accorda au Holstein une autonomie presque complète (patente du 30 mars), mais, d'autre part, rattacha fortement le Sleswig au Danemark, le dérobant ainsi aux influences germaniques (loi constitutionnelle du 13 novembre). La Diète germanique de Francfort, estimant alors que le roi de Danemark avait manqué à ses devoirs de confédéré, prononça contre lui, le 7 *décembre 1863*, l'*exécution fédérale*, et les gouvernements saxon et hanovrien reçurent l'ordre d'*occuper militairement*, au nom de la Confédération, *le Holstein*, territoire fédéral. Christian IX ne s'opposa pas à l'exécution de cette mesure, et, dès que les contingents saxons et hanovriens, commandés par le général saxon de Hacke, franchirent la frontière du Holstein, il évacua le duché et ramena ses troupes derrière l'Eider.

Malgré cette attitude conciliante, on ne saurait considérer une telle occupation comme une occupation consentie. C'était non pas l'exécution d'un traité et l'application d'un droit, mais un *pur état de fait*, un simple recours à la force, un moyen de contrainte pour amener l'État occupé à remplir ce que l'on prétendait être ses obligations de membre de la Confédération.

Ce n'était, par conséquent, qu'une mesure essentiellement provisoire, qui devait prendre fin aussitôt que le roi Christian aurait donné satisfaction à la Diète, et qui, de toute façon, ne devait préjuger en rien l'issue du diffé-

Digitized by Google

rend qui l'avait rendue nécessaire, ni porter la moindre atteinte à la souveraineté légale du roi de Danemark sur le duché de Holstein. Mais, en fait, il n'en fut pas ainsi : et, en dépit de ce caractère provisoire de l'occupation, les commissaires de la Diète défendirent aux autorités du duché de prendre la qualité de « royales », proscrivirent la cocarde danoise, abattirent tous les insignes qui rappelaient la souveraineté de Christian IX (1), tous actes manifestement contraires au but et à la nature de l'occupation.

Bientôt d'ailleurs, comme en 1848, *la Prusse se subrogeait à la Diète*, et, le 16 janvier 1864, cette Puissance et l'Autriche, agissant en vertu d'un mandat fédéral *qu'elles s'étaient donné*, adressaient au Danemark un ultimatum demandant l'abrogation de la Constitution de novembre 1863 : faute de quoi, le Sleswig, territoire litigieux, serait occupé comme l'était déjà le Holstein. Le gouvernement danois n'ayant pas immédiatement satisfait à cette injonction, une armée de 60.000 hommes (37.000 Prussiens et 23.000 Autrichiens) pénétra, dès le 20 janvier, dans le Holstein (2), où les Austro-Prussiens se substituèrent progressivement à leurs confédérés saxons et hanovriens ; puis, le 1er février 1864, *les Alliés* franchirent l'Eider et *envahirent le Sleswig*, après avoir invité le commandant militaire danois à l'évacuer. Les deux Puissances avaient bien déclaré qu'il ne s'agissait point là d'une conquête, mais d'une *simple prise de gage*. En fait, il n'en fut rien : *les Austro-Prussiens traitèrent le Sleswig en pays conquis.* Tous les signes extérieurs de la souveraineté danoise y

(1) V. DE LA GORCE, t. IV, p. 479.
(2) V. E. DENIS, *La fondation de l'Empire allemand*, 1906, p. 292.

Digitized by Google

furent abattus : la langue allemande y fut déclarée obligatoire; les fonctionnaires douteux furent révoqués, les ministres du culte et les instituteurs furent changés (1). On était loin des promesses antérieures des deux Cours : c'était plus qu'une occupation de guerre, c'était la conquête.

Les Danois, d'ailleurs, ayant tenté de s'opposer à l'occupation du Sleswig, *la guerre s'en suivit* et les Austro-Prussiens envahirent le Jutland. Vaincu, le Danemark dut passer par les exigences de la Prusse et de l'Autriche, et céder à ces deux puissances, indivisément, ses droits sur le Holstein et le Sleswig *(traité de Vienne, 30 octobre 1864)*.

Ce traité ne disait pas à qui appartiendraient les duchés conquis. Par la *Convention de Gastein (14 août 1865)*, la Prusse et l'Autriche décidèrent de rester toutes deux copropriétaires des duchés, mais de s'en partager l'administration : la Prusse eut le Sleswig, l'Autriche, le Holstein. Ce condominium, entre deux puissances qui visaient également à la domination de l'Allemagne, ne pouvait durer longtemps. Un an, en effet, ne s'était pas écoulé depuis la convention de Gastein que la Prusse, au mépris de cette convention, faisait occuper le Holstein par ses soldats (11 juin 1866), ce qui rendit la guerre inévitable. On en connaît l'issue. Vaincue à Sadowa, l'Autriche dut, par le *traité de Prague (23 août 1866)*, renoncer en faveur de la Prusse à ses droits sur les duchés, et accepter une nouvelle organisation de l'Allemagne dont elle serait exclue. La Confédération germanique cessa d'exister et fut remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord, ayant

(1) V. DE LA GORCE, t. IV, p. 501.

Digitized by Google

à sa tête le roi de Prusse. Celui-ci avait maintenant 24 millions de sujets et dominait l'Allemagne.

En dédommagement de ces changements, qui consacraient un si formidable accroissement de la puissance prussienne, et qui n'avaient été possibles que grâce à la neutralité bienveillante de la France, le gouvernement de Napoléon III réclama, à titre de compensation, d'abord le Palatinat, puis le grand-duché de Luxembourg (1867). Ceci nous amène à dire quelques mots d'une autre occupation, celle de la citadelle de Luxembourg par la Prusse, de 1815 à 1867.

§ II. — Occupation de la ville de Luxembourg par la Prusse (1815-1867) (1).

L'Acte final du *Congrès de Vienne*, du 9 juin 1815, avait rattaché à la Confédération germanique le Grand-Duché de Luxembourg, fief masculin de la maison royale de Hollande (art. 53), et décidé que la ville de Luxembourg, forteresse antique autant que renommée, et position avancée contre la France, serait considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération, le Grand-Duc ayant seulement le droit de nommer le gouverneur de cette forteresse, avec l'approbation du pouvoir exécutif de la Confédération (art. 67) (2). A ce titre de place fédérale, la ville de Luxembourg fut, à partir de 1815, *occupée par une garnison prussienne*, la Prusse n'étant en l'espèce que la *mandataire de la Confédération germanique*.

Cet état de choses dura jusqu'*en 1866*, époque où l'an-

(1) V. Servais, *Le Grand Duché de Luxembourg et le traité de Londres*, 1879; Rothan, *L'affaire du Luxembourg*, 1882; Seignobos, op. cit., p. 225.

(2) V. de Clercq, t. II, p. 597.

Digitized by Google

cienne *Confédération germanique* fut *dissoute* et remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord, qui ne comprenait que des territoires allemands et dont, par suite, le Grand-Duché ne faisait plus partie. Du même coup s'évanouissait le lien du Luxembourg avec l'Allemagne, et par suite avec la Prusse. Celle-ci, en effet, n'était demeurée dans la forteresse que comme mandataire de la Confédération germanique. La nouvelle Confédération ne comprenant point le Luxembourg, *le titre de l'occupation prussienne était par là même devenu caduc.* Mais c'est en vain que le gouvernement grand-ducal demanda l'évacuation de la forteresse : la Prusse maintint sa garnison, bien que son droit fût plus que contestable puisqu'elle l'exerçait en vertu de traités qu'elle avait elle-même dénoncés. Bismarck lui-même, à plusieurs reprises, reconnut l'irrégularité de cette situation (1).

Celle-ci fut d'ailleurs de courte durée, grâce à l'intervention de la France, qui fit valoir qu'il appartenait aux puissances signataires des traités de 1815 de déterminer la nouvelle condition résultant pour le Grand Duché de la dissolution de la Confédération germanique. Une Conférence fut, en conséquence, réunie à Londres. Elle aboutit à la signature du *traité du 11 mai 1867,* qui fit du Grand-Duché de Luxembourg *un État neutre*, et décida, en conséquence, que la forteresse serait démantelée. Cette mesure devait nécessairement entraîner la *disparition de l'occupation prussienne*, et l'article 4 le spécifiait expressément : « Sa Majesté le Roi de Prusse, disait-il, déclare que ses troupes, actuellement en garnison dans la forteresse de Luxembourg, recevront l'ordre de procéder à l'évacuation

(1) V. E. Denis, *op. cit.*, p. 443.

Digitized by Google

de cette place immédiatement après l'échange des ratifications du présent traité. »

Ainsi se termina cette occupation, *simple droit de garnison*, qui, malgré sa durée de plus d'un demi-siècle, ne présente guère qu'un intérêt historique.

On en peut rapprocher l'*occupation* — qui prit fin également en 1867 — *des citadelles serbes par les Turcs à partir de 1830*. Comme la Moldo-Valachie, la Principauté de Servie ou Serbie avait acquis, en 1830, une certaine autonomie, confirmée par le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 28 et 29). Mais elle continuait à relever de la Sublime Porte, et son *lien de vassalité* était attesté notamment par le droit reconnu à la Turquie d'avoir des garnisons dans les forteresses serbes. Le traité de Paris avait expressément maintenu ce droit de garnison (art. 29). Cela n'empêcha pas les Serbes de réclamer bientôt le retrait des troupes turques casernées dans les citadelles. La France les appuya, et une Conférence fut réunie à Constantinople (1862) ; mais elle ne put aboutir, par suite de l'opposition de l'Autriche et de l'Angleterre (protocole du 8 septembre). Ce ne fut qu'en 1867 que l'Autriche cessa de s'opposer à cette évacuation, et que, par un firman dicté par les Puissances, le sultan renonça (1) à l'occupation de ces places de guerre : les derniers soldats turcs furent rappelés. Il ne resta plus dès lors, comme signe de la vassalité de la Serbie, que le drapeau turc flottant sur la citadelle de Belgrade à côté du drapeau serbe (2).

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XI, p. 243 ; Saint-René Taillandier, *La Serbie au XIXe siècle* ; Engelhardt, « Le droit d'intervention et la Turquie », *R. D. I.*, t. XII (1880), p. 379 ; Bluntschli, *R. D. I.*, *id.*, p. 285.

(2) Rappelons encore le droit de garnison conféré à l'Autriche par l'Acte final du Congrès de Vienne (art. 103), dans les places de *Fer-*

Digitized by Google

§ III. — Occupation par l'Allemagne des provinces françaises de l'Est, en 1871

Cette occupation, qui consacre et parachève l'unité allemande, mérite, tant à raison de son importance que de sa réglementation minutieuse, une étude détaillée. Aussi croyons-nous devoir l'examiner à part. Elle fera l'objet du chapitre suivant.

SECTION IV

Les Occupations militaires hors d'Europe : la France au Mexique.

L'occupation française en Syrie n'est pas la seule occupation pacifique qui eut lieu hors d'Europe de 1848 à

rare et de *Commacchio*, et celui accordé à la même puissance, dans la place de *Plaisance*, par le traité du 19 juin 1817 conclu entre les cinq grandes Puissances (art. 5).

On peut mentionner aussi, bien qu'il n'ait jamais été exercé, le droit d'*occupation des provinces sardes de* Chablais et du Faucigny, octroyé à la Suisse par l'article 92 de l'*Acte de Vienne* du 9 juin 1815 (de Clercq, t. II, p. 604), et confirmé par l'article 3 § 2 du traité de Paris du 20 novembre 1815, et par la Déclaration des Puissances du même jour relative à la neutralité suisse. Aux termes de l'article 92 « toutes les fois que les Puissances voisines de la Suisse se trouveraient en état d'hostilité ouverte ou imminente », la Suisse pouvait mettre garnison dans ces provinces afin de faire respecter leur neutralité, sans que « cet état de choses gênât en rien l'administration de ces pays, où les agents civils de S. M. le Roi de Sardaigne pourraient aussi employer la garde municipale pour le maintien du bon ordre. » Disposition curieuse, en ce sens qu'il s'agissait d'une occupation *pacifique* qui ne devait avoir lieu qu'*en cas de guerre*. Ce droit d'occupation a d'ailleurs été formellement reconnu par la France, lorsque les deux provinces sardes lui furent cédées par le traité de Turin du 24 mars 1860 (art. 2). — Lors des guerres de 1859 et de 1870, la Suisse a affirmé son droit de faire occuper le Chablais et le Faucigny, sans toutefois l'exercer en fait.

Digitized by Google

1871. A la même époque, la France et l'Angleterre, préludant au mouvement d'expansion coloniale qui allait prendre son développement à la fin du siècle, furent amenées à intervenir en Extrême-Orient pour protéger leurs nationaux et défendre leurs intérêts. De ces interventions naquirent trois occupations pacifiques, l'une en *Chine*, les deux autres en *Birmanie* et en *Annam*, d'une importance d'ailleurs tout à fait secondaire. C'est également le souci de protéger ses intérêts qui conduisit la France à envoyer une expédition militaire au *Mexique*, et à occuper pendant cinq années, par des forces importantes, une partie considérable de ce vaste pays : *occupation d'un réel intérêt*, dont il convient de retracer les différentes phases et de marquer les caractères successifs. Après quoi, nous indiquerons très brièvement les circonstances qui ont amené les occupations européennes en Extrême-Orient.

§ I. — L'Occupation française au Mexique et l'empire de Maximilien (1862-1867) (1)

Cette occupation présente ce trait commun avec celle des Etats romains en 1849, de commencer par une *occupation collective pour finir par une occupation individuelle*, l'unique et dernier occupant, dans un cas comme dans l'autre, étant la France. Ce fut là du reste, pour notre pays, au Mexique plus encore qu'à Rome, un coûteux et dangereux privilège.

(1) V. Lefèvre, *Histoire de l'intervention française au Mexique* (documents officiels); Duvernois, *L'intervention française au Mexique;* Domenech, *Juarez et Maximilien;* Pruneda, *Historia de la guerra de Mejico desde* 1861 *à* 1867, *con todos los documentos diplomaticos justificativos*, 1867.

Digitized by Google

***

A diverses reprises, les puissances européennes avaient dû *intervenir au Mexique, pour protéger leurs nationaux* dont la situation se ressentait cruellement non seulement de l'état de désordre du pays, mais encore de l'instabilité des gouvernements et d'une continuité de discussions intestines qui avaient amené, à diverses reprises, la coexistence de plusieurs autorités de fait. C'est ainsi que la France, en 1838, avait armé une escadre et bombardé Saint-Jean-d'Ulloa. En 1853, elle avait signé avec le Mexique une Convention, qui assurait le règlement de ses réclamations et notamment établissait un fonds d'amortissement pour l'extinction des créances françaises. Puis, comme cette Convention restait inexécutée, elle avait envoyé, en 1858, dans les eaux de la Vera-Cruz, une force navale, et un nouvel accord avait été conclu. — L'Angleterre et l'Espagne, de leur côté, avaient négocié avec le Mexique divers arrangements, l'une en 1842 et en 1851, l'autre en 1853 et en 1859. — Ces traités étaient désignés sous le nom de *Conventions étrangères.*

Or, le 17 juillet 1861, le Président Juarez fit voter une loi qui suspendait pour deux ans les Conventions étrangères, et par suite le paiement des dettes inscrites dans ces Conventions. Les Puissances intéressées protestèrent, mais le gouvernement mexicain refusa de retirer cette loi. Les relations diplomatiques furent alors rompues, et, à Londres et Madrid, aussi bien qu'à Paris, on jugea qu'une politique d'action s'imposait (1). Le *31 octobre 1861*, fut

(1) V. l'exposé officiel des griefs de la France contre le Mexique, à la suite des *Instructions adressées, le* 11 *novembre* 1861, *au contre-amiral Jurien de la Gravière* par le Ministère des Affaires Étrangères : DE CLERCQ, t. VIII, p. 321. Ces griefs se résument ainsi : violences

Digitized by Google

signée entre les trois cabinets la *Convention de Londres* (1), aux termes de laquelle *la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne* s'engageaient à envoyer sur les côtes du Mexique des forces de terre et de mer combinées, à l'effet d'*occuper les différentes forteresses et positions militaires du littoral mexicain*. L'occupation allait donc être, ainsi que l'indiquait du reste le préambule même de la Convention de Londres (2), un *moyen de contrainte* pour imposer l'exécution des obligations antérieurement consenties dans les Conventions étrangères. Les trois puissances s'engageaient d'ailleurs à ne rechercher pour elles-mêmes aucune acquisition de territoire, et à n'exercer, dans les affaires intérieures du Mexique, aucune influence de nature à porter atteinte au droit de la nation mexicaine de choisir et de constituer librement la forme de son gouvernement.

En exécution de cette Convention, l'Angleterre arma une escadre composée de deux vaisseaux de ligne, quatre frégates et un certain nombre de bâtiments légers, avec un corps de débarquement de 700 marins, la France envoya 2.500 hommes sous le commandement du contre-amiral

personnelles contre les nationaux français, manque de respect aux agents de la France, dix millions d'indemnités à réclamer. — V. aussi la note collective adressée au gouvernement mexicain par les représentants des trois puissances, le 14 janvier 1862 : DE CLERCQ, t. VIII, p. 387.

(1) V. DE CLERCQ, t. VIII, p. 318.

(2) « Sa Majesté l'Empereur des Français, disait il, S. M. la Reine d'Espagne et S. M. le Roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande, se trouvant placées, par la conduite arbitraire et vexatoire des autorités de la République du Mexique, dans la nécessité d'exiger de ces autorités une protection plus efficace pour les personnes et les propriétés de leurs sujets, ainsi que l'*exécution des obligations contractées envers Elles par la République du Mexique*, se sont entendues pour conclure entre elles une convention dans le but de combiner leur action commune, et, à cet effet, etc... »

Digitized by Google

Jurien de la Gravière, et l'Espagne équipa 6.000 hommes ayant à leur tête le fameux général Prim. Le corps expéditionnaire espagnol arriva le premier, en décembre 1861, les Anglais et les Français en janvier 1862. Les troupes européennes occupèrent aussitôt, sans combat, la Vera-Cruz, puis se portèrent en avant et occupèrent aussi la Tejeria, Saint-Jean-d'Ulloa, Médelin.

Effrayé, le gouvernement mexicain s'empressa de négocier, et, le *19 février 1862*, il concluait avec les commandants des forces alliées la *Convention de la Soledad* (1), par laquelle il consentait à l'occupation par les troupes européennes des trois villes de Cordova, de Téhuacan et d'Orizaba, et de leur rayon naturel, *tout le temps que dureraient les pourparlers* relatifs aux réparations ou indemnités (2). Si ces pourparlers échouaient, les Alliés s'engageaient à quitter les bivouacs concédés et à redescendre jusqu'à l'entrée des terres chaudes. — Quelques jours après, conformément à cette convention, Français et Espagnols quittaient la Vera-Cruz et s'établissaient, les premiers à Téhuacan, les seconds à Orizaba et à Cordova ; quant aux Anglais, auxquels on avait réservé une partie de cette dernière ville, ils préférèrent l'abri de leur vaisseaux. A l'occupation de fait succédait l'*occupation conventionnelle*.

Elle fut de courte durée. Les Conférences, qui s'ouvrirent en mars pour régler la question des réparations dues par le Mexique, firent bientôt éclater le désaccord des commis-

(1) V. DE CLERCQ, t. VIII, p. 392. — Cette convention ne fut *pas ratifiée par le gouvernement français* : V. *Moniteur* du 2 avril ; *Docum. dipl.*, 1862, p. 151 ; *Arch. dipl.*, 1862, t. III, p. 382 et t. IV, p. 70.

(2) Par contre, le pavillon mexicain devait être arboré de nouveau sur la ville de Vera-Cruz et sur le château de Saint-Jean d'Ulloa (art. 6), d'où il avait disparu depuis l'entrée des Alliés.

Digitized by Google

saires européens, l'Espagne et la Grande Bretagne acceptant les propositions mexicaines, que la France persistait à repousser. Aussi, le 9 avril, après une dernière conférence où le désaccord apparut définitif, sir Charles Wyke et le général Prim annoncèrent leur résolution de rembarquer leurs troupes pour l'Europe. L'exécution ne tarda pas : déjà les marins britanniques avaient repris la mer ; quant aux bataillons espagnols, dès le milieu d'avril, ils quittèrent Orizaba, gagnèrent la Vera-Cruz et furent ramenés à la Havane (1). L'Angleterre et l'Espagne ayant ratifié les résolutions de leurs plénipotentiaires, ce fut la *fin de l'action commune. La France demeura seule au Mexique (avril 1862).*

*
* *

A l'issue de la conférence du 9 avril, les commissaires français, qui avaient à se plaindre de nouvelles vexations commises vis à vis de nos nationaux, et du meurtre de plusieurs de nos soldats sur la route de la Vera-Cruz, notifièrent à Juarez l'ouverture prochaine des *hostilités*. Celles-ci commencèrent le 20 avril ; les troupes françaises entrèrent dans Orizaba que les Espagnols venaient d'évacuer. Mais elles étaient trop faibles pour poursuivre les opérations et aller de l'avant : il fallut attendre des renforts. Il en arriva durant tout l'été, de sorte qu'*à la fin de 1862 le corps expéditionnaire s'éleva à plus de 27.000 hommes* (2). Cette force imposante, placée sous le commandement en chef du général Forey, se composait de deux grosses divisions, la première commandée par le

(1) V. DE LA GORCE, t. IV, p. 63.
(2) V. DE LA GORCE, t. IV, p. 91.

Digitized by Google

général Bazaine, la seconde par le général Douay, plus une brigade de cavalerie légère sous les ordres du général de Mirandol, un régiment d'infanterie de marine et un bataillon de marins fusiliers.

Ainsi renforcés, les Français reprirent les opérations offensives au printemps de 1863. Déjà maîtres de Tehuacan, Orizaba, Cordova, ils entrèrent dans la forte place de Puebla le 19 mai, puis, le 7 juin, occupèrent la capitale de la République, Mexico, abandonnée par Juarez et son gouvernement. Pour achever de réduire Juarez, ils s'avancèrent jusqu'au cœur de ce vaste pays, occupèrent successivement Queretaro, Acambaro, Morelia, Guanajuato, Silao, Léon, Lagos et, le 5 janvier 1864, entrèrent dans Guadalajara, la seconde ville du Mexique. Ainsi, *à la fin de 1863*, nos soldats allaient atteindre le Pacifique et *notre occupation s'étendait presque de l'un à l'autre Océan.* C'était d'ailleurs une *occupation de guerre* puisque, depuis avril 1862, les hostilités avaient repris entre la France et le gouvernement mexicain.

*
* *

Cependant, au lendemain de notre entrée à Mexico, une Assemblée de notables avait proclamé la déchéance du gouvernement de Juarez et le rétablissement de la monarchie, et décidé que la couronne devait être offerte à l'archiduc Maximilien d'Autriche (juillet 1863). En attendant, un gouvernement provisoire avait été organisé sous le nom de Régence de l'Empire. Le *10 avril 1864*, Maximilien accepta officiellement la couronne, et, le même jour, fut publiée une convention, élaborée quelque temps auparavant entre Napoléon III et le futur souverain, dite *Convention de Miramar*, qui réglait les conditions du séjour

Digitized by Google

des troupes françaises au Mexique, en vue d'y assurer le rétablissement de l'ordre et d'y *consolider le nouvel Empire* (1). C'était en droit, sinon en fait, la fin du régime de l'occupation de guerre.

Aux termes de cette Convention, le corps expéditionnaire français, qui atteignait alors 34.000 hommes, devait être réduit le plus tôt possible à 25.000 hommes, y compris la légion étrangère. Ces 25.000 hommes devaient rester temporairement au Mexique, jusqu'à ce que l'empereur Maximilien ait organisé les troupes nécessaires pour les remplacer. Une disposition secrète, annexée à l'acte public, stipulait même que le rapatriement ne s'opérerait que par fractions, et que les forces françaises seraient de 20.000 hommes jusqu'en 1867. Les points du territoire mexicain qu'elles pourraient occuper, ainsi que les expéditions militaires qu'elles pourraient entreprendre, devaient être déterminés, d'un commun accord, par l'Empereur du Mexique et le commandant du corps d'occupation. La solde, la nourriture et l'entretien de ce corps étaient à la charge du gouvernement mexicain à partir du 1er juillet 1864 : celui-ci devait s'en acquitter par le paiement à la France d'une indemnité fixée à la somme de 1.000 francs par homme et par an ; il devait, en outre, supporter les frais du service de transports, entre la France et le port de la Vera-Cruz, nécessité par les besoins du corps d'occupation, frais fixés à la somme de 400.000 francs par voyage (aller et retour). (2) — Il était convenu enfin

(1) V. DE CLERCQ, t. IX, p. 18.

(2) Le gouvernement mexicain se reconnaissait, en outre, débiteur envers la France d'une somme de *270 millions, pour les frais de l'expédition française jusqu'au 1er juillet* 1864, et s'obligeait à en servir les intérêts jusqu'à parfait acquittement. — De plus, Maximilien

Digitized by Google

que, lorsqu'aurait lieu le rappel de nos troupes, le gouvernement français laisserait encore au Mexique, pendant six années, notre légion étrangère composée de 8.000 hommes. Cette légion serait pendant ce temps au service et à la solde du gouvernement mexicain (1).

Ainsi, à partir de la Convention de Miramar, l'occupation française cesse d'être une occupation de guerre (2), pour devenir une *occupation conventionnelle*. C'est en vertu d'un traité et d'accord avec le souverain du pays que nous occupons une partie du territoire mexicain. Pourtant, comme nous allons le voir, ce ne fut *pas une occupation pacifique*. Les hostilités continuèrent après comme avant la Convention de Miramar : car l'ancien Président Juarez n'avait pas abandonné la lutte ; avec de nombreux partisans, il tenait encore tout le nord et l'extrême-ouest de l'Empire. Aussi, notre occupation ne fut, en fait, qu'une *longue et sanglante expédition militaire*.

*
* *

Les années 1864 et 1865 virent les progrès constants de nos armes. Le printemps de 1864 fut employé à consolider au centre du Mexique l'œuvre de pacification. Puis, au mois de juin, après l'arrivée de Maximilien (3), commença

s'engageait à indemniser les sujets français de tous les préjudices qu'ils avaient indûment subis et qui avaient motivé l'expédition : une commission mixte devait procéder à la liquidation.

(1) Nous avons déjà signalé de semblables prêts de notre légion étrangère à des gouvernements étrangers : V. ci-dessus, p. 202.

(2) Pour bien marquer qu'elle mettait fin aux hostilités entre les deux États, la convention de Miramar stipulait que le gouvernement français *remettrait en liberté tous les prisonniers de guerre* mexicains, dès que Maximilien serait entré dans ses États (art. 17).

(3) Il était arrivé au Mexique, avec l'impératrice Charlotte — des-

Digitized by Google

une grande campagne vers le nord, dont le but était de déloger Juarez et de le pousser jusqu'à la frontière des États-Unis ; Durango, Saltillo, Monterey, Matamoros sur l'Atlantique furent occupés ; Juarez se réfugia à Chihuahua. Après le nord, le sud : l'importante cité d'Oajaca, à plus de cent lieues au midi de Mexico, qui avait refusé jusque-là de reconnaître l'Empire, fut prise le 9 février 1865. Puis, en 1865, nos troupes étendirent encore leur rayon d'action dans le nord et dans l'ouest : après l'occupation de Chihuahua où s'était réfugié Juarez, elles atteignirent la frontière des États-Unis. Ce fut l'époque la plus brillante de l'occupation française.

Les nécessités de cette lutte continuelle eurent pour effet, non seulement d'étendre le cercle de notre occupation jusqu'aux grèves du Pacifique et aux frontières de l'Union américaine, mais encore d'*accroître considérablement le rôle et les pouvoirs de l'occupant*. Maximilien avait beau s'appliquer à affirmer sa souveraineté ; comme, en fait, son Empire n'était maintenu que par l'épée de la France, c'était le chef de l'armée d'occupation, le maréchal Bazaine (1), qui était le véritable maître. Il détenait, en effet, la principale prérogative du pouvoir en temps de guerre, l'autorité militaire. A lui seul, appartenait de commander non seulement le corps expéditionnaire, mais l'armée mexicaine (2), et de décider, sans contrôle, toutes les mesures

tinée elle aussi à un si sombre avenir — le 28 mai 1864, escorté par une frégate française.

(1) Bazaine avait remplacé Forey, nommé maréchal, en octobre 1863. Il fut lui-même promu au maréchalat un an après.

(2) L'armée mexicaine comprenait, outre les contingents indigènes, une légion belge forte de 1.500 hommes, et une légion autrichienne qui atteignit un effectif de 6.000 hommes. Toutes ces troupes étaient placées sous les ordres du commandant en chef français.

Digitized by Google

militaires qui, suivant l'issue, devaient ébranler ou consolider le nouvel État. *Maître* ainsi *d'élargir ou de restreindre le rayon de son occupation*, Bazaine, par là même, fixait à son gré les limites de l'Empire. — Arbitre de la guerre, il l'était aussi des finances, dans une large mesure. Il réglait comme il l'entendait les convois et les transports, faisait réparer les routes et les places fortes, ordonnait en un mot toutes les dépenses connexes à la guerre et avait le droit de les imputer ensuite sur le budget mexicain. — *L'administration civile, elle même, était indirectement sous la main de la France*, car elle ne vivait qu'en s'abritant sous la force publique dont le maréchal disposait exclusivement (1). Si l'on tient compte enfin de ce fait que Bazaine était jaloux de son autorité et ne négligeait aucune occasion d'étendre partout sa main, on est conduit à conclure que l'occupation stipulée par le traité de Miramar était devenue, par le fait de la prolongation des hostilités, une véritable mise en tutelle du gouvernement mexicain.

Le pays lui-même n'eut pas à s'en plaindre. « Partout où se montraient nos troupes, a dit M. de la Gorce, les effets de leur présence ne tardaient pas à se faire sentir : on observait, au bout de peu de temps, un progrès de la sécurité publique, une protection plus efficace de tous les intérêts légitimes, un ordre meilleur et une probité plus scrupuleuse dans les diverses administrations. » C'était bien, comme elle l'avait déclaré (2), la *régénération du Mexique* que poursuivait la France, en dehors de tout esprit de conquête.

(1) V. DE LA GORCE, t. IV, p. 356.

(2) La note collective adressée, le 14 janvier 1862, au gouvernement mexicain par la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne disait

Digitized by Google

*
* *

Cependant l'indomptable Juarez ne posait pas les armes et continuait la guerre de guérillas, soutenu par les États-Unis. L'opinion publique française, énervée par cette lutte qui ne finissait pas et qui nécessitait sans cesse l'envoi de renforts, réclamait hautement le rappel de nos troupes (1). D'ailleurs la situation européenne devenait menaçante. Le ministre de la guerre, le maréchal Randon, insistait pour l'évacuation : « Sous aucun prétexte, écrivait-il à l'Empereur dans un rapport du 5 octobre 1865 (2), il ne faut nous ancrer au Mexique et nous substituer au gouvernement de Maximilien; autrement, notre occupation deviendrait un état permanent, ainsi qu'il est arrivé pour l'occupation de Rome. » Après quelques hésitations, Napoléon III céda : *l'évacuation fut décidée.* Le 22 *janvier 1866*, en ouvrant les Chambres, il annonça sa résolution : « Je m'entends avec l'Empereur Maximilien pour fixer l'époque du rappel de nos troupes (3). » Effectivement, le baron Saillard fut envoyé au Mexique, pour négocier avec Maximilien une nouvelle convention, destinée à remplacer celle de Miramar et à fixer l'époque et les conditions de l'évacuation. Mais aucun accord ne put être conclu, *Maximilien réclamant le maintien de nos troupes.*

Le gouvernement français déclara alors que l'Empereur du Mexique n'ayant rempli aucun des engagements

en effet : « Nous venons ici pour être témoins et au besoin *les protecteurs de la régénération du Mexique.* »

(1) V. les articles de Saint-Marc Girardin dans le *Journal des Débats* des 12 et 19 janvier 1866. — V. aussi *R. D. M.*, 15 janvier 1866.

(2) V. Randon, *Mémoires*, t. II, p. 102-104.

(3) V. aussi lettre de Napoléon III à Bazaine, du 31 janvier 1866 : Gaulot (Paul), *L'Empire de Maximilien*, p. 326.

Digitized by Google

financiers du *traité de Miramar*, il était en droit de tenir ce traité pour *caduc*, et de régler seul la question de l'évacuation (1). Il décida, en conséquence, que celle-ci s'opérerait en trois départs : le premier, à l'automne de 1866, le second et le troisième, au printemps et à l'automne de 1867 (2). Une Note officielle du 31 mai fit même connaître à Maximilien que les termes d'évacuation ainsi fixés ne seraient maintenus que s'il s'engageait à céder au gouvernement français, pour le remboursement de ses avances, la moitié du produit des douanes maritimes ; que, dans le cas contraire, le rapatriement pourrait s'opérer aussitôt. Maximilien, qui ne voulait fournir à la France aucun prétexte de retraite anticipée, céda : il signa la *Convention financière du 30 juillet 1866*, exécutoire à partir du 30 novembre.

Malgré cette concession, malgré les efforts de l'impératrice Charlotte qui vint à Paris, en août 1866, pour tenter de fléchir Napoléon III, Maximilien ne put obtenir l'ajournement de l'évacuation. En vain essaya-t-il, fort habilement, de lier tellement la France au sort de son empire que le secours devrait continuer par la force des choses et en dépit de toutes les déclarations contraires (3). Le com-

(1) V. *Docum. dipl.*, 1866, pp. 32-36.

(2) V. *Moniteur* du 5 avril 1866.

(3) C'est ainsi que Maximilien, auparavant si jaloux d'indépendance, *confia ses deux ministères les plus importants, celui de la guerre et celui des finances, à deux officiers de notre armée*, le général Osmont et l'intendant général Friant, et qu'il proposa même à Bazaine l'établissement de l'état de siège dans toutes les provinces de l'Empire, ce qui eût eu pour effet de transporter aux commandants militaires français le soin de la police, la responsabilité du repos public, en un mot le gouvernement réel du Mexique. Mais Bazaine refusa de se prêter à l'établissement de l'état de siège, et mit les généraux Osmont et Friant en demeure d'opter entre le service de leur pays et celui

Digitized by Google

mandant en chef de l'armée française mettait, de son côté, tous ses soins à se garder de toute immixtion dans les affaires intérieures, à répudier toute solidarité dangereuse, et, conformément aux instructions reçues de Paris, concentrait ses troupes, restreignant de plus en plus le champ de notre occupation.

Chihuahua avait été évacué le 31 janvier 1866, puis ce fut la région au nord de Durango, et bientôt toutes les provinces septentrionales. Abandonnant une à une les places qu'ils occupaient, nos soldats se replièrent vers le centre de l'Empire. « Toutes les évacuations se ressemblaient. Les commandants militaires remettaient les places aux autorités indigènes, déjà tremblantes et prêtes à démissionner ; ils leur laissaient quelques approvisionnements en vivres, en armes, en munitions, faibles ressources qui, le plus souvent, ne profitaient qu'aux Juaristes (1). » Pour certains corps, la marche fut pleine d'imprévu et de fatigues, tant était longue la route, tant étaient grands les obstacles ! Au commencement de 1867, Queretaro, qui allait bientôt voir le tragique épilogue de cette fatale entreprise, fut le point extrême où flotta notre drapeau.

Cependant, aucune fraction de nos troupes n'avait encore quitté le Mexique, Napoléon III ayant décidé, par crainte d'une attaque des forces juaristes contre notre dernière colonne, que notre corps expéditionnaire, au lieu de partir en trois échelons, serait embarqué en masse au printemps de 1867. Il avait été décidé, en outre, que nos transports rapatrieraient même la légion étrangère et

du Mexique. — Ce changement de conduite de Maximilien a été fort bien mis en relief par M. DE LA GORCE, t. V, p. 89 et s.

(1) V. DE LA GORCE, t. V, p. 110.

Digitized by Google

tous les Français, soldats ou autres, qui désireraient rentrer, ainsi que les légions autrichienne et belge si elles le demandaient (1).

Le 5 février 1867, Bazaine quitta Mexico avec les dernières troupes. La retraite s'acheva sans combat. Le mouvement de concentration de notre armée, qui pourtant avait été disséminée sur tous les points du Mexique, s'acheva en bon ordre et sans à-coup, faisant honneur aux sages dispositions du maréchal comme à la fermeté des chefs secondaires. Les embarquements à la Vera-Cruz se succédèrent pendant tout le mois de février et se prolongèrent jusque dans les premiers jours de mars. *Bazaine s'embarqua le 11 mars 1867* et, avec lui, les derniers bataillons.

* * *

Ainsi s'acheva cette occupation importante, surtout pour une occupation lointaine, et si *complexe*, puisque nous avons montré non seulement qu'elle fut d'abord collective, puis individuelle, mais encore que son caractère varia au cours de chacune de ces deux phases : l'occupation collective étant successivement une *occupation de fait*, mais pacifique, à titre de mesure coercitive, puis une *occupation conventionnelle*, pour la durée des négociations (1862) ; l'occupation française, d'autre part, débutant par une *occupation de guerre* pour aboutir enfin à une nouvelle *occupation conventionnelle*, mais avec un but tout différent, qui était de soutenir et de consolider un gouvernement étranger (1864). Et, de plus, on a vu que cette occupation, consentie et pacifique en droit, ne fut, en fait, qu'une longue expédition mili-

(1) Télégramme de Napoléon III à Bazaine du 13 décembre 1866.

Digitized by Google

taire, ce qui eut pour résultat de mettre le gouvernement du pays occupé dans la dépendance absolue de l'occupant.

L'Empire mexicain ne survécut guère à l'occupation française. Deux mois après le départ de nos troupes, le 15 mai, Maximilien, qui avait refusé de partir à bord de l'escadre française, était fait prisonnier par les juaristes à Queretaro, et, le 19 juin, il était fusillé malgré l'intervention des Puissances. Dans le crépitement sinistre d'un feu de peloton, se terminait ce que l'on avait appelé « la grande pensée du règne. »

§ II. — Occupations françaises et anglaises en Extrême-Orient.

En dehors des occupations françaises en Syrie et au Mexique, nous ne rencontrons à cette époque, hors d'Europe, comme occupations militaires en temps de paix, que l'occupation franco-anglaise de quelques villes chinoises, en 1860, et celle de la citadelle annamite de Vinh-Long par la France, en 1862.

Il y eut bien aussi, il est vrai, à partir de *1852*, une *occupation anglaise en Birmanie*, mais ce ne fut pas une occupation conventionnelle, à la différence de celle de 1826, à la suite du traité de paix d'Yandabou (1).

En 1852, en effet, les Birmans ayant recommencé les hostilités, Rangoun tomba aux mains des Anglais, qui bientôt occupèrent tout le royaume de Pegou et le déclarèrent annexé à leurs possessions, sans exiger des Birmans

(1) V. ci-dessus, p. 243.

Digitized by Google

la signature d'un traité qui reconnût l'annexion (20 décembre 1852) (1). Cette occupation n'a donc rien de commun avec une simple occupation conventionnelle, puisque d'une part, elle n'est pas la suite d'un traité, mais un pur état de fait, et que, d'autre part, elle est en réalité une *véritable annexion*.

*
* *

Au contraire, c'est bien une occupation militaire proprement dite, résultant d'un traité, que l'*occupation franco-anglaise en Chine, en 1860* (2).

La Chine n'ayant pas observé les traités de Nan-King et de Whampoa, conclus par elle avec l'Angleterre et la France en 1842 et 1844 (3), et ne manquant pas une occasion de manifester son mauvais vouloir à l'égard des nationaux de ces deux puissances, celles-ci durent intervenir en Chine en 1857. Cette intervention, qui constitue la seconde étape de l'histoire des relations diplomatiques de l'Europe avec l'Empire du Milieu, fut marquée par la prise de Canton (29 décembre 1857), que les Anglo-Français alliés occupèrent et où ils installèrent un gouvernement provisoire. Les 26-27 *juin 1858*, un double *traité de paix* fut *signé à Tien-Tsin*, avec la France et la Grande-Bretagne, aux termes duquel il fut convenu que les forces anglo-françaises *occuperaient Canton* jusqu'au parfait paiement d'une indemnité de guerre, fixée à quatre millions de taëls pour chacune des deux puissances. Mais le gouvernement chinois refusa de ratifier ces traités.

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XI, p. 768.

(2) V. de Lapradelle, « La question chinoise », *R. D. I. P.*, t. VIII, IX, X et XI ; Cordier, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*, 1902, t. I.

(3) V. ci-dessus, p. 243.

Digitized by Google

Une expédition militaire fut alors décidée. La France envoya 8.000 soldats, sous le commandement du général Cousin-Montauban (bientôt fait comte de Palikao), l'Angleterre 13.000 hommes, sous la conduite du lieutenant-général sir Hope Grant ; ces forces de terre étaient en outre appuyées par les deux escadres, sous le commandement des amiraux Charnier et James Hope (1). Les hostilités commencèrent en avril 1860 et, le 13 octobre, après la prise du Palais d'Été, les troupes alliées entrèrent dans Pékin. Le gouvernement chinois se décida alors à traiter : la *paix* fut *signée à Pékin les 24-25 octobre 1860* (2). L'Empereur de Chine s'engageait notamment à payer, à chacune des deux puissances alliées, aux lieu et place de la somme fixée par le traité de Tien-Tsin, une indemnité de guerre de huit millions de taëls, sur laquelle 500.000 taëls seraient versés avant le 20 novembre, et le surplus ultérieurement (art. 4). Jusqu'au moment où l'indemnité serait entièrement acquittée, les troupes françaises et anglaises avaient le droit d'*occuper, à titre de garantie*, Tien-Tsin, l'île de Chou-San, Shang-Haï et la côte nord-est du Chan-Toung, Takou et Canton (art. 7 et 8).

Cette occupation de garantie dura près de cinq années. *L'évacuation se fit progressivement*, au fur et à mesure des paiements. La ville de Tien-Tsin fut évacuée la première, dès le milieu de l'année 1861 (3) ; puis, quelques mois après, le 21 octobre, ce fut le tour de Canton, que les Alliés occupaient depuis près de quatre ans. La remise de cette ville fut faite, en grande cérémonie, au vice-roi par le

(1) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XI, p. 729.

(2) V. de Clercq, t. VIII, p. 135. C'est une convention « additionnelle au Traité de Tien-Tsin », que la Chine ratifia le même jour.

(3) V. Lavisse et Rambaud, t. XI, p. 735.

Digitized by Google

commandant Coupvent des Bois pour les Français, et le capitaine Borlase pour les Anglais.

Mais, l'année suivante (1862), survint en Chine la révolte des Tai-Ping. Les Français et Anglais, que cette révolte menaçait dans leurs intérêts, intervinrent et appuyèrent le gouvernement chinois. Celui-ci put ainsi venir à bout des Tai-Ping et faire face aux engagements du traité de Pékin. Aussi, au mois de *juillet 1865, l'occupation prit fin :* les dernières troupes étrangères furent retirées de Takou et de Shang-Haï (1).

***

C'est également une occupation consentie que celle de la *citadelle annamite de Vinh-Long* par les troupes françaises, à la même époque.

La fin de la guerre de Chine, en effet, en rendant à la France son escadre d'Extrême-Orient, lui permit d'agir énergiquement en Cochinchine, où l'audace croissante des Annamites menaçait sérieusement ses intérêts et la vie même de ses nationaux (2). En 1861, les amiraux Charner, Page et Bonard achevèrent la conquête de la Basse-Cochinchine, et leurs succès obligèrent les Annamites à signer avec la France, à Saïgon, le *5 juin 1862*, un *traité de paix* et d'amitié, par lequel ils lui cédèrent trois provinces et l'île de Poulo-Condor, et s'engagèrent à payer une indemnité de quatre millions de dollars, dans un laps de dix ans (3). La citadelle de Vinh-Long devait rester « jusqu'à nouvel ordre » occupée par les troupes fran-

(1) V. Lavisse et Rambaud, t. XI, p. 745.

(2) De 1851 à 1860, de nombreux missionnaires français et espagnols avaient été massacrés par les Annamites.

(3) V. de Clercq, t. VIII, p. 414.

Digitized by Google

çaises, et ne devait être remise au roi d'Annam que lorsqu'il aurait mis fin à la rébellion fomentée par lui dans les provinces de Gia-Dinh et de Ding-Tuong, et lorsque les chefs de ces rébellions seraient partis, et le pays tranquille et soumis comme il convient à un pays en paix (art. 11).

Il s'agissait donc ici d'une occupation d'une *durée tout à fait indéterminée*, et que l'occupant pouvait prolonger à son gré en alléguant que l'ordre n'était pas rétabli. Il n'y avait d'ailleurs, comme on le voit, aucun lien entre l'indemnité de guerre et l'occupation ; celle-ci n'était pas le gage de celle-là.

En tout cas, il était expressément convenu que la présence des troupes françaises dans la citadelle de Vinh-Long n'empêcherait en aucune façon l'action des mandarins annamites (art. 11). C'était déclarer qu'il ne s'agissait pas d'une conquête plus ou moins déguisée, mais d'une simple occupation militaire, à la fois *mesure de garantie et mesure de contrainte*, qui laissait subsister la souveraineté du roi d'Annam et ne devait apporter aucune entrave à l'exercice de cette souveraineté.

Digitized by Google

CHAPITRE V

LA GUERRE FRANCO-ALLEMANDE ET L'OCCUPATION DE LA FRANCE (1871-1873)

« L'Histoire brise et dévore sans pitié les nations qui n'ont pas la dureté de l'acier. »

MOMMSEN.

« Même s'il dispose d'arguments médiocres, l'homme a toujours raison s'il a pour lui la majorité des baïonnettes. »

BISMARCK.

La guerre franco-allemande 1870-1871. — Les Préliminaires de paix (26 février 1871) : indemnité de guerre et occupation de garantie. — Importance de cette occupation.

SECTION I : Les débuts de l'occupation et son organisation : les Préliminaires de Versailles et les conventions annexes (mars-mai 1871). — Situation de la France en février 1871 : étendue de l'occupation de guerre. — L'article 3 des Préliminaires de paix : Evacuation partielle et occupation de garantie. — Son étendue et sa durée. — L'effectif de l'armée d'occupation. — Ratification des Préliminaires de paix (2 mars 1871) : début de l'occupation.

Réglementation de l'occupation. — Organisation des rapports entre le gouvernement français et l'armée allemande. — Entretien de l'armée d'occupation : Convention de Ferrières du 11 mars 1871. — Partage d'attributions entre les autorités françaises et allemandes dans les départements occupés : Convention de Rouen du 16 mars 1871. — Droit de juridiction de l'occupant : régime de l'état de siège. — Fonctionnement du service des chemins de fer et du service postal dans les départements occupés : Conventions des 9 et 10 mars 1871.

SECTION II : Régularisation de l'occupation (mai-juillet 1871). La mission de M. de Saint-Vallier.

Les conférences de Bruxelles et la question de l'occupation (28 mars-

Digitized by Google

4 mai) : leur échec. — Traité de Francfort : 10 mai 1871. — Aggravation des clauses des Préliminaires relatives à l'occupation : articles 7 et 8. — Le général de Manteuffel : sa politique d'apaisement. — Rôle de M. Thiers. — La mission diplomatique française auprès du quartier-général allemand. — Son caractère juridique anormal. — Son utilité. — M. de Saint-Vallier. — Rôle exceptionnel qu'il fut amené à jouer.

SECTION III : Fonctionnement de l'occupation : difficultés et incidents auxquels elle donna lieu.

Les agents français, la presse, la population. — La discipline de l'armée allemande.

La question du logement des troupes d'occupation : les baraquements. — Difficulté relative à l'organisation du service religieux protestant. — La question de la chasse et celle de l'armement des douaniers dans les pays occupés. — Immixtion dans la police des départements évacués.

Attentats commis contre les membres de l'armée d'occupation. — Droit de juridiction de l'occupant. — Pratique : abandon fréquent aux tribunaux français du soin de la répression. — Difficultés qui en résultèrent. — Affaires Bertin et Tonnelet.

SECTION IV : Vers la libération : les conventions d'octobre 1871 et juin 1872.

Durée de l'occupation. — Les six étapes de l'évacuation.

§ 1er. — L'EMPRUNT DE DEUX MILLIARDS ET LE DÉBUT DE L'ÉVACUATION (juillet 1871). — Paiement du premier demi-milliard : la question du comptage des espèces. — Évacuation de l'Eure, de la Seine-Inférieure et de la Somme : fin juillet.

§ 2. — LA SECONDE ÉTAPE DE L'ÉVACUATION (octobre 1871). — Suite des paiements : août et septembre. — Le troisième demi-milliard. — Évacuation de quatre départements et transfert du quartier-général à Nancy : 17 octobre.

§ 3. — LES CONVENTIONS D'OCTOBRE 1871 : ÉVACUATION DE SIX NOUVEAUX DÉPARTEMENTS. — Les deux conventions du 12 octobre. — Leurs avantages : évacuation immédiate (1er novembre) et réduction de l'armée d'occupation. — La Convention du 10 novembre relative à l'entretien de l'armée allemande.

§ 4. — LA CONVENTION DU 29 JUIN 1872 : ÉVACUATION DE LA MARNE ET DE LA HAUTE-MARNE. — Défiances de l'Allemagne. — Rigueurs de la Convention du 29 juin. — L'emprunt de trois milliards : 28 juillet. — Paiement du cinquième demi-milliard. — La question des baraquements. — Évacuation : novembre 1872.

SECTION V : La libération du territoire français (16 septembre 1873).

§ 1er. — LES NÉGOCIATIONS PRÉLIMINAIRES (janvier-mars 1873). — Leurs

Digitized by Google

difficultés : la question de la réduction de l'armée d'occupation; la question de Belfort. — Substitution de Verdun à Belfort.

§ 2. — La Convention du 15 mars et la cinquième étape de l'évacuation (juillet-août 1873). — Le paiement du dernier milliard. — Chute de M. Thiers : 24 mai. — Évacuation des quatre derniers départements et de Belfort.

§ 3. — Évacuation de Verdun et fin de l'occupation (16 septembre 1873).

Jugement sur cette occupation. — En quoi elle fut normale ; en quoi elle apparaît vraiment exceptionnelle. — Conduite de l'Allemagne : ses prétextes pour prolonger l'occupation ; son refus de diminuer l'armée occupante au fur et à mesure des évacuations partielles. — Attitude différente des Alliés en 1815 : différences des deux occupations. — Inconvénients de l'occupation. — M. Thiers, libérateur du territoire.

Ce fut la guerre avec la France qui permit à Bismarck d'achever l'unité allemande, commencée grâce aux campagnes victorieuses contre le Danemark et l'Autriche. On sait ce que fut cette guerre, qui favorisa à la fois l'établissement de la suprématie de la Prusse sur l'Allemagne et celle de l'Allemagne sur l'Europe. Née le 19 juillet 1870 de l'affaire de la candidature du prince Léopold de Hohenzollern au trône d'Espagne (1), elle dura près de sept mois, sous les yeux de l'Europe indifférente, et ne prit fin que par la capitulation de Paris (28 janvier 1871). La partie paraissant définitivement perdue, le gouvernement français se résigna à la paix. Après dix jours de négociations, MM. Thiers et Jules Favre pour la France, M. de Bismarck pour l'Allemagne, signèrent à Versailles, le *26 février 1871*, les *Préliminaires de paix* entre la France et l'Empire germa-

(1) V. Emile Ollivier, « La guerre de 1870 », *R. D. M.*, 1910-1911 ; Welschinger, *La guerre de 1870, Causes et responsabilités*, 1910 ; Benedetti, *Ma mission en Prusse*, 1871.

Digitized by Google

nique (1). Cet acte imposa à la France, outre la cession de deux riches provinces, une *indemnité de guerre* de cinq milliards de francs, exigence supérieure à tout ce qu'on avait jamais vu (2), et, *comme garantie* du paiement de cette indemnité, l'*occupation d'une partie du territoire français* pendant le temps nécessaire pour en assurer le versement complet.

C'est cette occupation conventionnelle que nous allons étudier avec quelques détails. Elle présente, en effet, un intérêt spécial, non seulement à raison de sa durée — plus de trente mois —, de son étendue — elle couvrait, à l'origine, près de dix-neuf départements —, et de l'effectif énorme de l'armée d'occupation — plus de 500.000 hommes au début —, mais encore et surtout par suite de sa réglementation très précise, qui lui donne un caractère vraiment juridique, et des nombreuses conventions auxquelles elle a donné naissance (3).

(1) Cet Empire datait du 8 janvier précédent : la convention de Versailles est le premier acte dans lequel il soit mentionné. Le roi de Prusse contractant au nom de cet Empire, il était inutile de faire intervenir les représentants des États allemands autres que la Prusse. Pourtant les représentants de la Bavière, du Wurtemberg et du grand-duché de Bade furent appelés à donner leur adhésion, sans doute pour ménager leur susceptibilité. V. à la suite des Préliminaires leur acte d'adhésion, ce que l'on appelle une « accession ».

(2) La France, selon le mot cruel de ses adversaires, était « saignée à blanc ». Et l'on a pu dire que l'on sentait, dans ce traité, « à côté du glaive impitoyable du vainqueur, la griffe de l'usurier. » (Edmond DE PRESSENSÉ : Le 18 mars, *R. D. M.*, 15 juin 1871, p. 562).

(3) *Bibliographie.* — 1° Ouvrages à consulter : THIERS, *Occupation et libération du territoire*, 1871-1873, *Correspondances* (1900, 2 vol.) : ouvrage extrêmement précieux, car il contient la majeure partie de la correspondance diplomatique échangée entre le Président, les représentants de la France à Nancy ou à Berlin, et les chefs militaires de l'occupation allemande. — THIERS, *Notes et Souvenirs*, 1870-

Digitized by Google

SECTION I

Les débuts de l'occupation et son organisation : les Préliminaires de Versailles et les conventions annexes (mars-mai 1871).

Lorsque, en février 1871, M. Thiers, investi du pouvoir exécutif par l'Assemblée Nationale, eut à négocier la paix avec le vainqueur, il y avait en France près d'un million de soldats allemands (1), qui occupaient le tiers du territoire

1873 (1901). — Doniol, *M. Thiers, le comte de Saint-Vallier, le général de Manteuffel* (1897), ouvrage qui contient également des renseignements de première main. — De Gontault-Biron, *Mon ambassade en Allemagne*, 1872-1873 (1906). — Valfrey, *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire français* (1875, 2 vol.), t. I et II, *passim*. — A. Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande* (1875, 2 vol.), t. II. — Gaston May, *Le traité de Francfort*, étude d'histoire diplomatique et de droit international, 1909; étude très approfondie, avec une bibliographie extrêmement complète, consulter notamment le chapitre XII « l'occupation », pp. 188 à 235. — Paul Matter, *Bismarck et son temps* (1905-1905, 3 vol.), t. III, ch. VII, VIII et X. — Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine* (1904-1908, 4 vol.), t. I. — Duret (Théodore), *Histoire de France, de 1870 à 1873*, 2 vol. 1893. — De Broglie, *La mission de M. de Gontaut-Biron à Berlin*, 1896.

2° Documents : Villefort, *Recueil des traités, conventions, lois, décrets et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1879, 5 vol. : c'est le recueil de documents le plus complet; à la fin du tome V se trouve une table analytique des matières contenues dans les cinq volumes. — De Clercq, *op. cit.*, t. X, XI et XII. — *Archives* des départements occupés, et notamment celles du département de Meurthe-et-Moselle.

(1) V. Hanotaux, *op. cit.*, t. I, p. 101. — Le maréchal de Moltke, dans son ouvrage *La guerre de 1870* (trad. Jaeglé, 1891), indique seu-

Digitized by Google

français, *trente départements* (1), savoir : le Calvados, l'Orne, la Sarthe, l'Eure-et-Loir, le Loiret, le Loir-et-Cher, l'Indre-et-Loire, l'Yonne, la Seine-Inférieure, l'Eure, la Seine, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne, l'Aube, la Côte-d'Or, la Somme, l'Oise, la Marne, les Ardennes, l'Aisne, la Haute-Marne, la Haute-Saône, le Doubs, le Jura, la Meuse, les Vosges, la Meurthe, la Moselle, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin (2). Ces départements occupés composaient quatre gouvernements, dont les sièges étaient établis à Strasbourg, à Nancy, à Reims et à Versailles. Ils étaient administrés par des préfets et des sous-préfets prussiens. En face de ceux-ci, restaient seulement les municipalités, fidèles à leur devoir. C'était le régime de l'occupation de guerre.

La conclusion de la paix eût dû normalement avoir pour conséquence l'évacuation totale du territoire français, à l'exception seulement des départements de l'Alsace et de la Lorraine qui allaient rester définitivement en la possession du vainqueur (3), cette évacuation pouvant toutefois

lement le chiffre de 630.736 hommes (p. 488). Mais cet effectif nous paraît sensiblement inférieur à la réalité, surtout si l'on considère que le chiffre total des forces mobilisées par l'Allemagne était, en février 1871, de 1.350.787 hommes (Lieut.-colonel ROUSSET, *Histoire générale de la guerre franco-allemande*, t. III, p. 336, note).

(1) Et non quarante, comme le dit M. THIERS, dans ses *Notes et Souvenirs*, p. 237, et dans son discours du 4 mars 1873.

(2) V. la démarcation minutieuse des armées allemandes et françaises dans l'armistice du 28 janvier et les conventions additionnelles des 29 et 31 janvier, 5 et 15 février : VILLEFORT, *op. cit.*, t. I, pp. 1, 7, 9 et 16.

(3) C'étaient : le Bas-Rhin en entier, le Haut-Rhin moins Belfort et une partie de son arrondissement, la plus grande partie du département de la Moselle, une fraction notable de la Meurthe, et deux cantons des Vosges (ceux de Schirmeck et de Saale) : en tout 1.450.000 hectares, peuplés de 1.597.228 habitants.

Digitized by Google

être suspendue jusqu'à la ratification du traité de paix définitif. Il n'en fut rien : la paix ne libéra pas le territoire occupé. La signature des Préliminaires de Versailles procura seulement à la France l'évacuation des départements situés sur la rive gauche de la Seine (1). Quant aux autres départements occupés, ils devaient rester entre les mains du vainqueur, même après la ratification du traité de paix définitif, pour lui garantir le paiement de l'indemnité de guerre, paiement qui devait être effectué dans un délai de trois ans. Voici, en effet, ce que disaient les *Préliminaires de paix* du 26 février 1871 (2) :

Article 2 : « La France paiera à Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne la somme de *cinq milliards de francs*. Le paiement d'au moins un milliard de francs aura lieu dans le courant de l'année 1871, et celui de tout le reste de la dette *dans un espace de trois années*, à partir de la ratification des présentes. »

Article 3 : « L'*évacuation* des territoires français occupés par les troupes allemandes commencera après la ratification du présent traité par l'Assemblée Nationale siégeant à Bordeaux. Immédiatement après cette ratification, les troupes allemandes quitteront l'intérieur de la ville de Paris, ainsi que les forts situés sur la rive gauche de la Seine, et, dans le plus bref délai possible fixé par une entente entre les autorités militaires des deux pays, elles évacueront entièrement les départements du Calvados, de l'Orne, de la Sarthe, d'Eure et-Loir, du Loiret, de Loir-et-Cher, d'Indre-et-Loire, de l'Yonne, et, de plus, les départements de la Seine-Inférieure, de l'Eure, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne, de l'Aube et de la Côte-d'Or, jusqu'à la rive gauche de la Seine. — Les troupes françaises se retireront en même temps derrière la Loire, qu'elles ne pourront dépasser avant la signature du traité de paix définitif. Sont exceptées de

(1) V. ci-après, p. 324.

(2) V. VILLEFORT, t. I, p. 21 ; DE CLERCQ, t. X, p. 430, *Arch. diplom.*, année 1873, t. I, p. 9.

Digitized by Google

cette disposition la garnison de Paris, dont le nombre ne pourra pas dépasser 40.000 hommes, et les garnisons indispensables à la sûreté des places fortes. — *L'évacuation des départements situés entre la rive droite de la Seine et la frontière de l'Est*, par les troupes allemandes, *s'opérera graduellement* après la ratification du traité de paix définitif et le paiement du premier demi-milliard de la contribution stipulée par l'article 2, en commençant par les départements les plus rapprochés de Paris, et se continuera au fur et à mesure que les versements de la contribution seront effectués. *Après le premier versement d'un demi-milliard*, cette évacuation aura lieu dans les départements suivants : Somme, Oise, et les parties des départements de la Seine-Inférieure, Eure, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, situées sur la rive droite de la Seine, ainsi que la partie du département de la Seine et les forts situés sur la rive droite. — *Après le paiement de deux milliards*, l'occupation allemande ne comprendra plus que les départements de la Marne, des Ardennes, de la Haute-Marne, de la Meuse, des Vosges et de la Meurthe, ainsi que la forteresse de Belfort avec son territoire, qui *serviront de gage* pour les trois milliards restants, et où le nombre des troupes allemandes ne dépassera pas 50.000 hommes. — Sa Majesté l'Empereur sera disposé à substituer à la garantie territoriale, consistant dans l'occupation partielle du territoire français, une garantie financière, si elle est offerte par le gouvernement français dans des conditions reconnues suffisantes par Sa Majesté l'Empereur et Roi pour les intérêts de l'Allemagne. — Les trois milliards dont l'acquittement aura été différé porteront intérêts à 5 % à partir de la ratification de la présente convention. »

Ainsi, sur les vingt-sept départements occupés en février et qui allaient rester français, la signature des Préliminaires de paix n'en libérait que huit, ceux situés sur la rive gauche de la Seine, savoir : Calvados, Orne, Sarthe, Eure-et-Loir, Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire et Yonne. Les *dix neuf* autres *allaient rester occupés, les uns en*

Digitized by Google

totalité, les autres en partie seulement (1), pendant un temps plus ou moins long, pour servir de gage au vainqueur. *Occupation considérable par son étendue*, puisqu'elle allait couvrir près du cinquième du territoire français, *par sa durée*, puisqu'on prévoyait un terme de trois ans, et d'autant plus lourde que *l'effectif des troupes d'occupation était laissé au gré de l'occupant*. Celui-ci pouvait donc laisser en France une armée aussi nombreuse qu'il le jugerait utile et peser ainsi d'un poids énorme sur la vie entière du pays.

Cette occupation devait, il est vrai, être restreinte au fur et à mesure des paiements faits par la France. Il était convenu, en effet : 1° qu'après le versement des cinq cents premiers millions, les sept départements de la Somme, Oise, Eure, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Seine et Seine-et-Marne seraient évacués, ce qui réduirait à douze les départements occupés ; 2° qu'après le paiement de deux milliards, six nouveaux départements seraient encore libérés : de sorte qu'à dater de ce moment l'occupation ne pèserait plus que sur la Marne, la Haute-Marne, les Ardennes, la Meuse, les Vosges, la Meurthe et le territoire de Belfort ; de plus, le nombre des troupes allemandes ne pourrait dès lors dépasser 50.000 hommes; enfin l'Allemagne se déclarait disposée à substituer alors à l'occupation de ces six derniers départements une garantie financière qu'elle avait soin d'ailleurs de ne pas déterminer.

Les Préliminaires de Versailles furent ratifiés par l'Assemblée Nationale (2) dans la journée du 1er mars, et

(1) C'étaient la Seine-Inférieure, l'Eure, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne, la Seine, l'Aube et la Côte-d'Or, qui ne devaient être occupées que dans la partie située sur la rive droite de la Seine.

(2) Normalement la *ratification* d'une convention diplomatique doit

Digitized by Google

le lendemain, à quatre heures de l'après-midi, eut lieu l'échange des ratifications. Les clauses du traité devenaient, par là même, immédiatement obligatoires. C'est donc à cette date du *2 mars 1871* que *commence l'occupation pacifique* et conventionnelle du territoire français par les Allemands.

Il est vrai qu'il ne s'agissait en l'espèce que de « préliminaires de paix », et qu'une convention de préliminaires est, par essence, une convention provisoire. Il ne s'ensuit pas moins qu'elle établit, jusqu'à la conclusion du traité définitif, un nouveau *modus vivendi* entre les belligérants. D'ailleurs, *l'acte du 26 février 1871 avait plus qu'une portée provisoire*. Nous avons vu, en effet, que les stipulations imposées à la France dans cet acte, notamment en ce qui touche le paiement de l'indemnité de guerre et l'occupation du territoire français, avaient bien le caractère de clauses définitives, que l'Allemagne ne devait plus laisser remettre en question. Effectivement, sur ces deux points, le traité de Francfort se bornera à renvoyer aux stipulations des Préliminaires de Versailles, auxquelles il n'apportera que des modifications de détail.

***

Aussitôt les ratifications échangées, les deux gouvernements se concertèrent au sujet des stipulations des Préli-

émaner du chef de l'État, du souverain. Ici, exceptionnellement, la ratification au nom de la France fut donnée *par l'Assemblée nationale* siégant à Bordeaux (séance du 1er mars : pour, 546 voix ; contre 107), pour deux raisons : l'Assemblée était alors l'unique dépositaire de la souveraineté, et, de plus, il se trouvait que, contrairement aux habitudes, c'était le chef du pouvoir exécutif lui-même qui avait joué le rôle de plénipotentiaire dans la négociation de la convention.

Digitized by Google

minaires qui étaient susceptibles d'une exécution immédiate. Il s'agissait, d'une part, d'assurer l'évacuation des lieux dont l'occupation devait cesser aussitôt l'échange des ratifications ; d'autre part, d'organiser l'occupation de ceux des départements qui allaient demeurer, à titre de gage, entre les mains du vainqueur.

Comme nous l'avons vu (1), la France n'avait droit qu'à l'*évacuation* de Paris (2), des forts de la rive gauche de la Seine et des territoires occupés sur la rive gauche du fleuve. Elle se fit immédiatement et sans difficultés. Dès le 3 mars, en effet, à huit heures du matin, Paris était délivré de la présence de l'ennemi. C'était le jour que l'empereur Guillaume avait choisi pour son entrée triomphale : il dut renoncer à cette orgueilleuse satisfaction. Puis, deux conventions militaires, signées à Versailles les 4 et 6 mars (3), vinrent régler l'évacuation des forts de la rive gauche et celle des départements de l'Ouest et du Centre. Aussitôt après, l'armée allemande commença son mouvement de retraite vers la rive droite de la Seine, et, le 31 mars, l'évacuation prévue était terminée (4) ; les troupes allemandes n'occupaient plus que les 19 départements qui allaient servir de garantie au paiement de l'indemnité de guerre.

Mais *il fallait organiser cette occupation et en réglementer le fonctionnement* : problème ardu, délicat, complexe, qu'on

(1) V. ci-dessus, p. 320.

(2) Dans une des conventions annexes aux Préliminaires de Versailles, il avait été stipulé que les troupes allemandes entreraient dans Paris et occuperaient les Champs-Élysées depuis le 1er mars jusqu'à la ratification.

(3) V. VILLEFORT, t. I, pp. 31-34.

(4) V. DE MOLTKE, *op. cit.*, p. 491.

Digitized by Google

devait résoudre avec soin, d'une manière aussi complète et aussi précise que possible, si l'on voulait éviter des difficultés constantes dont les populations des territoires occupés auraient supporté les conséquences. Cette réglementation, à peine ébauchée dans les Préliminaires de paix, nécessita la conclusion de *quatre conventions* importantes, en date *des 9, 10, 11 et 16 mars 1871*, que nous allons étudier, *et la création d'un rouage spécial, à la fois diplomatique et militaire*, qui pût trancher immédiatement les questions de détail et les difficultés urgentes qu'allait entraîner l'occupation.

Dès le 6 mars, en effet, M. de Bismarck était obligé de retourner à Berlin. Or, les relations diplomatiques normales entre les deux pays ne pouvaient être rétablies aussi longtemps que le traité définitif de paix n'était pas signé. Et cependant, la situation anormale créée par la présence sur le territoire français d'une armée étrangère, allait faire naître des questions multiples, urgentes, dont la solution ne pouvait attendre le bon plaisir de la chancellerie impériale. Il fallait donc que quelqu'un, en France, eût, à la place de M. de Bismarck, qualité pour traiter directement avec le gouvernement français de toutes les questions se rattachant à l'occupation.

M. de Bismarck, avec sa clairvoyance habituelle, le comprit, et chargea de ce rôle un militaire, *le général baron de Fabrice*. En créant ce rouage à la fois diplomatique et militaire, il se conformait aux exigences de la situation. Comme le dit très bien M. Hanotaux, « quoique les hostilités eussent pris fin, l'armée pesait d'un poids trop lourd sur les événements, elle avait des relations trop nombreuses et trop délicates avec le pays occupé, pour qu'on ne laissât pas à ses chefs toute l'autorité, alors que la

Digitized by Google

guerre était encore la maîtresse de la paix. » (1). — Le général de Fabrice établit d'abord son quartier-général à Rouen; puis, lorsque le mouvement insurrectionnel de Paris devint menaçant, il se rapprocha de la capitale et se transporta, le 14 avril, à Soisy, près Montmorency.

De son côté, le gouvernement français accrédita presque aussitôt auprès du quartier général du général de Fabrice un représentant chargé de statuer dans les cas urgents. Il choisit également un militaire, le colonel Delahaye, attaché près notre légation d'Italie (2).

Les rapports étant ainsi établis entre le gouvernement français et l'armée d'occupation, examinons maintenant les quatre conventions qui furent conclues du 9 au 11 mars 1871 pour réglementer l'occupation allemande. Elles sont relatives :

1° A l'entretien de l'armée d'occupation ;

2° Au rétablissement des autorités françaises dans les départements occupés et au partage d'attributions entre elles et les autorités allemandes ;

3° A la remise aux agents français des services de transports dans ces départements (chemins de fer, postes et télégraphes).

A. *Entretien de l'armée d'occupation : Convention du 11 mars 1871.*

Jusqu'alors, pendant la guerre, les troupes allemandes en France avaient eu recours aux réquisitions et

(1) V. *op. cit.*, t. I, p. 258.

(2) V. Jules Favre, *Le Gouvernement de la Défense Nationale*, t II, p. 314; Sorel, *op. cit*, pp. 282, 288, 293.

Digitized by Google

aux contributions de guerre. Mais il est d'usage que les réquisitions et contributions prennent fin avec les hostilités. Effectivement, en 1871, il fut expressément spécifié, dans les Préliminaires de paix, que les troupes allemandes devraient s'abstenir désormais de faire des réquisitions, en argent ou en nature, et de prélever des contributions en argent dans les départements occupés (1). Par contre, il fut décidé que l'entretien de l'armée qui resterait sur le territoire français jusqu'au paiement intégral de l'indemnité de guerre, incomberait à la France, c'est-à-dire au pays occupé, ce qui est la règle en pareil cas (2). *L'article 4* disait, en effet : « Les troupes allemandes s'abstiendront de faire des réquisitions, soit en argent, soit en nature, dans les départements occupés. Par contre, l'*alimentation* des troupes allemandes qui resteront en France aura lieu *aux frais du Gouvernement français*, dans la mesure convenue avec l'intendance militaire allemande. »

Cet article, comme on le voit, se bornait à poser le principe de l'alimentation des troupes allemandes aux frais de la France, sans indiquer de quelle façon et sur quelles bases il y serait pourvu. De plus, il laissait dans l'ombre un certain nombre de questions de détail qui se rattachaient

(1) Pour les réquisitions, cela fut dit dans l'article 4 des Préliminaires. En ce qui concerne les contributions de guerre, il intervint, le même jour, 26 février 1871, une Convention additionnelle relative à la prolongation de l'armistice, aux termes de laquelle les troupes allemandes devaient s'abstenir à l'avenir de prélever des contributions en argent dans les territoires occupés ; et les contributions de cette catégorie, dont le montant n'était pas encore payé, devaient être annulées de plein droit. Quant à celles qui seraient versées ultérieurement par suite d'ignorance de cette stipulation, elles devaient être remboursées (art. 3). V. *Arch. dipl.*, année 1873, t. I, p. 14.

(2) V. ci-dessous, 2e partie, chap. v.

Digitized by Google

à l'entretien de l'armée d'occupation : logement des officiers, casernement des troupes, chauffage et éclairage, etc. Une Convention additionnelle était donc nécessaire.

Cette *Convention*, annoncée d'ailleurs dans l'article 4 des Préliminaires, fut *conclue à Ferrières le 11 mars 1871* (1).

Tout d'abord, elle règle un point important qui avait été omis dans les Préliminaires : la fixation du nombre d'hommes et de chevaux dont l'alimentation était mise à la charge de la France, c'est-à-dire, en réalité, *le chiffre de l'armée d'occupation*. Nous avons vu, en effet, (2) que, sur ce point, les Préliminaires de Versailles stipulaient seulement qu'après le paiement des deux premiers milliards, « le nombre des troupes allemandes ne dépasserait pas 50.000 hommes. » La Convention de Ferrières décide (art. 4) que : 1° jusqu'à la conclusion du traité de paix définitif, la France devra 500.000 rations de vivres et 150.000 rations de fourrages ; 2° après l'échange des ratifications de la paix définitive et le paiement du premier demi-milliard, le nombre des rations devra s'abaisser, de façon qu'au bout de quatre semaines il soit réduit à 150.000 rations de vivres et à 50.000 rations de fourrages ; 3° puis ces chiffres descendront encore, au fur et à mesure des paiements partiels effectués sur l'indemnité, en sorte qu'après le paiement des deux premiers milliards ils ne soient plus que de 50.000 rations de vivres et 18.000 rations de fourrages. Ainsi, c'était une armée formidable de *500.000 hommes et 150.000 chevaux* qui allait occuper la

(1) V. *Arch. dipl.*, année 1873, t. I, p. 58 ; VILLEFORT, t. I pp. 40 et s. ; DE CLERCQ, t. X, p. 449. — Voir aussi les instructions spéciales de l'Administration militaire allemande, du mois de mars 1872, dans VILLEFORT, t. II, pp. 264-281.

(2) V. ci-dessus p. 321.

Digitized by Google

France pendant plusieurs mois; puis, le chiffre en serait *réduit progressivement jusqu'à 50.000 hommes et 18.000 chevaux*, chiffre minimum. On conçoit que de pareilles exigences aient fait qualifier l'occupation allemande, par un auteur pourtant extrêmement circonspect et très impartial (1), de « charge exceptionnelle » et de « situation sans précédent. »

La Convention de Ferrières décidait en outre (art. 1er), que ce serait *l'intendance allemande* qui *se chargerait de l'alimentation* des troupes d'occupation, *moyennant* le *paiement* par la France d'une indemnité (2) fixée à 1 fr. 75 par ration de vivres et à 2 fr. 25 par ration de fourrage (art. 2) : ceci, jusqu'au 31 décembre 1871. Après cette date, l'intendance allemande pourrait continuer à assurer le service de l'alimentation, mais à de nouveaux prix à débattre, à moins que le gouvernement français ne voulût se charger lui-même de ce soin (art. 5).

L'indemnité d'alimentation ainsi fixée allait représenter pour la France une dépense quotidienne de 1.250.000 fr. pendant la première période de l'occupation. Effectivement, rien que pour l'année 1871, la nourriture de l'armée allemande d'occupation a coûté à la France la somme formidable de 248.625.000 francs (3), et cette charge s'est montée, pour toute la durée de l'occupation, à *340.737.000 francs* (4).

(1) V. MAY, *op. cit.*, p. 4.

(2) Ce système, étant donné le caractère pointilleux et les dispositions peu bienveillantes de l'occupant, était certes le meilleur, puisqu'il évitait des difficultés qui n'eussent pas manqué de se renouveler fréquemment.

(3) C'est ce qui résulte d'un projet de loi présenté le 2 août 1872 : V. VILLEFORT, t. II, p. 590.

(4) V. VILLEFORT, t. V, p. 92.

Digitized by Google

La Convention de Ferrières ne se bornait pas, d'ailleurs, aux clauses concernant l'alimentation. Elle réglait encore *la question du logement* des officiers et des hommes : la France devait mettre à la disposition des autorités allemandes, dans chaque localité occupée par un bataillon ou un escadron au moins, des logements militaires, avec ameublement, chauffage, éclairage, et ce *conformément aux règlements militaires prussiens* (1).

En outre, l'Allemagne y avait fait insérer des précisions destinées à assurer à ses troupes des *établissements militaires* convenables. Tout ce qui concernait les ateliers et magasins, les bureaux pour les chefs de corps et les administrations, les manèges, champs d'exercice et de tir, mess pour officiers, avait été prévu (2) ; et une circulaire du Ministre de la Guerre français, en date du 30 octobre 1871, donna à ce sujet à nos intendants des instructions détaillées (3). Ces mesures, où l'on retrouve les habitudes d'ordre et de méthode des Allemands, étaient également dans l'intérêt du pays occupé. Car, comme le fait très justement remarquer M. May (4), « en cantonnant les troupes dans les établissements qui leur étaient réservés, on évitait autant que possible les occasions de contact avec la population civile, on écartait des chances quotidiennes de conflit. La *précision minutieuse* avec laquelle ces arrangements avaient été libellés d'un commun accord, rendit tolérables les rap-

(1) Cette obligation pour l'Intendance française de se conformer aux règlements prussiens eût pu être, plus d'une fois, une cause de difficultés sans l'esprit de conciliation du général de Manteuffel, (V. THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 199).

(2) V. ci-dessous, 2e partie, chap. v.

(3) V. *Archives de Meurthe-et-Moselle*, affaires franco-allemandes, 1871-1872, n° 514 (cité par MAY, *op. cit.*, p. 199, note 1).

(4) V. *op. cit.*, p. 199.

Digitized by Google

ports forcés que ce régime anormal établissait entre les intendances militaires des deux gouvernements. Les difficultés et les heurts inévitables en pareil cas furent toujours passagers. Jamais ils ne dégénérèrent en conflit aigu. »

On voit quelle importance eut cette convention du 11 mars 1871, et quels problèmes délicats soulevait la question de l'entretien de l'armée d'occupation. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir, soit à propos des conventions ultérieures qui vinrent compléter ou modifier la convention de Ferrières (1), soit au sujet des difficultés que fit naître sur certains points, notamment sur la question du logement des troupes, la mise à exécution de cette convention (2).

B. *Partage d'attributions entre les autorités françaises et allemandes dans les départements occupés : Convention du 16 mars 1871.*

Une autre question délicate soulevée par la présence de l'armée d'occupation, c'était celle des pouvoirs respectifs des autorités françaises et des commandants allemands dans les territoires occupés, et cette question restait à régler.

L'article 8 des Préliminaires de Versailles, en effet, ne rendait au gouvernement français, dans ces départements, que le droit de percevoir les impôts « pour son compte et par le moyen de ses employés. » Pour tout le reste, l'administration des départements occupés devait demeurer entre les mains des autorités allemandes jusqu'à la ratifi-

(1) V. ci-dessous, p. 372
(2) *Id.*, p. 354.

Digitized by Google

cation du traité de paix définitif. A cette époque seulement, elle serait remise aux autorités françaises ; encore était-il stipulé que « ces dernières seraient tenues de se conformer aux ordres que le commandant des troupes allemandes croirait devoir donner dans l'intérêt de la sûreté, de l'entretien et de la distribution des troupes. »

Mais il apparut presque aussitôt que cette administration de territoires français par des agents étrangers, alors que les hostilités avaient cessé, serait une source de difficultés, envenimerait les rapports des habitants avec l'occupant, et rendrait presque impossible la tâche déjà si délicate du gouvernement français. Aussi celui-ci s'efforça-t-il d'obtenir que l'administration civile des territoires occupés lui soit rendue immédiatement, sans attendre la conclusion et la ratification du traité de paix définitif. Il y parvint, et une *Convention conclue à Rouen*, le 16 mars 1871 (1), *remit à la France l'autorité civile* dans les départements occupés.

Aux termes de cette convention, capitale pour l'étude que nous poursuivons, puisque c'est elle qui *organisa* vraiment *l'occupation de garantie*, le gouvernement français recouvrait immédiatement le droit de réinstaller, dans les territoires encore occupés par les troupes allemandes, les préfets, sous-préfets, maires et autres agents administratifs, avec les attributions qui leur sont données par les lois, et d'y rétablir les services de la justice civile et criminelle, de la police et de la gendarmerie.

Effectivement, dès la fin de mars 1871, les préfets et

(1) V. *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 73 ; DE CLERCQ, t. X, p. 465 ; VILLEFORT, t. I, p. 56.

Digitized by Google

autres agents français de tous ordres furent rétablis dans leurs fonctions, les tribunaux français reprirent leur service, la gendarmerie fut réorganisée.

De son côté, le gouvernement allemand se réservait le droit de placer près des chefs de corps, et même partout où il le jugerait nécessaire, des commissaires civils allemands auxquels serait dévolue la direction de toutes les affaires concernant les intérêts allemands, et les *autorités françaises devaient se conformer aux mesures prises* à cet égard par les commissaires civils, comme aussi à celles que les commandants militaires prescriraient dans l'intérêt de la sécurité, de l'entretien et de la distribution des troupes.

Une lettre du général de Fabrice à Jules Favre, du 5 avril 1871 (1), vint, quelques jours après, commenter cette réglementation des rapports entre les autorités françaises et allemandes. Il y était dit, notamment, que les commandants des armées d'occupation laisseraient aux autorités françaises le soin de maintenir la sécurité générale ou de rétablir l'ordre compromis, et les seconderaient même sur leur demande, et que ce serait seulement dans le cas où les autorités françaises ne pourraient ou ne voudraient pourvoir au maintien de l'ordre public, que l'autorité militaire allemande assurerait elle-même la sûreté des troupes d'occupation. Et M. de Fabrice ajoutait que les commissaires civils étaient destinés à servir d'intermédiaires entre les commandants des troupes et les autorités françaises.

Quant à *l'autorité militaire*, elle n'était plus *exercée* par la France, mais *par les Allemands* dans tout le rayon de l'occupation. Et ceci était d'autant plus grave que l'article 3

(1) V. Villefort, t. II, p. 261 ; *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 106.

Digitized by Google

de la convention du 16 mars 1871 décidait que *l'état de siège, avec toutes ses conséquences*, serait *maintenu* par les autorités allemandes dans les départements occupés. Or, avec le régime de l'état de siège, tel qu'il est réglé par la loi française du 9 août 1849 (1), les autorités civiles peuvent être dessaisies par l'autorité militaire, et au gré de celle-ci, de tous les pouvoirs dont elles sont revêtues en temps normal pour le maintien de l'ordre et de la police (art. 7) (2); en outre, l'autorité militaire se trouve investie de certains pouvoirs exorbitants, tels que le droit de faire des perquisitions de jour et de nuit au domicile des citoyens, le droit d'expulser les individus même domiciliés, le droit d'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement, le droit d'interdire les publications et les réunions jugées de nature à exciter ou à entretenir le désordre (art. 9); enfin, avec l'état de siège, l'autorité militaire peut dessaisir les tribunaux ordinaires, au profit des Conseils de guerre, de tous les crimes et délits contre l'ordre et la paix publique (3).

(1) C'est, en effet, ce régime qui avait été mis en vigueur par les Allemands dès la signature des Préliminaires. Il ne pouvait être question, en temps de paix, d'appliquer en France une loi étrangère.

(2) Mais il faut que ces pouvoirs soient réclamés par l'autorité militaire, qu'il y ait dessaisissement *exprès* du pouvoir civil. C'est là, *la différence avec le régime de l'état de siège réel, effectif*, où les autorités civiles ne peuvent exercer aucun pouvoir sans une délégation du gouverneur (décret du 24 décembre 1811, art. 101).

(3) Ce dessaisissement peut s'appliquer soit à toutes les infractions de cette nature, soit seulement à certaines catégories d'affaires, soit même, par mesure individuelle, à une ou plusieurs affaires spéciales. Il peut, en outre, atteindre d'autres infractions que celles prévues au titre 1er du livre III du Code pénal : car des crimes contre les personnes, des attentats contre la propriété peuvent très bien

Digitized by Google

On voit que, tout en rendant à la France l'administration de son territoire, la Convention du 16 mars réservait aux *autorités allemandes* des pouvoirs tellement considérables qu'elles *étaient vraiment les maîtresses* dans les départements occupés.

Droit de juridiction de l'occupant.

La Convention de Rouen ne disait rien au sujet de la répression des crimes ou délits qui pourraient être commis par des habitants contre des officiers, des soldats ou des fonctionnaires de l'armée d'occupation. De qui les auteurs de ces attentats seraient-ils justiciables? De la justice militaire allemande ou des tribunaux français de répression ? Malgré le *silence de la Convention du 16 mars* sur ce point, la réponse ne pouvait faire doute. Nous verrons, en effet (1), que la doctrine et la pratique internationale sont d'accord pour reconnaître à l'occupant, même dans le cas d'une occupation pacifique, en territoire simplement « étranger », un droit de juridiction sur les habitants du territoire occupé qui se sont rendus coupables d'infractions contre l'armée d'occupation ou contre ses membres. — Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que la Convention de Rouen avait établi, dans les départements occupés, l'*état de siège* « *avec toutes ses conséquences* », ce qui, comme nous l'avons dit, donnait à l'autorité militaire allemande le *droit de dessaisir les tribunaux français*, au profit des conseils de guerre allemands, *de toutes les infractions contre l'ordre public*. Si donc un particulier, accusé d'at-

constituer, selon les circonstances dans lesquelles ils se produisent, de véritables crimes contre l'ordre public.

(1) V. ci-dessous, 2e partie, chap III, section II.

Digitized by Google

tentat contre un militaire allemand, était réclamé par les Allemands, les autorités françaises n'avaient aucune raison de droit pour se refuser à le livrer.

Mais il fallait, au préalable, instruire contre l'auteur inconnu de l'attentat, *le découvrir, l'arrêter*. Et, comme le droit de police était rendu à la France, il semble bien que c'est à ses autorités seules qu'incombaient ces mesures, et que *l'autorité allemande était incompétente*. Il n'est, du reste, pas douteux qu'en fait, les agents français seuls pouvaient utilement faire ces recherches indispensables, des étrangers, comme le fait observer M. May (1), ne pouvant, comme eux, pénétrer dans les recoins du pays pour y découvrir et y saisir les coupables. Il y avait là une situation délicate : car, si la police judiciaire française remplissait son rôle avec soin, elle avait l'air de se faire l'auxiliaire, la pourvoyeuse des tribunaux de guerre allemands ; si, au contraire, elle laissait échapper les coupables, elle risquait d'exposer les populations à des représailles et à des rigueurs extrêmes de la part de l'occupant. Aussi y eut-il, *de ce chef, quelques difficultés* assez sérieuses au cours de l'occupation. Mais nous verrons qu'elles furent assez vite aplanies et que d'autres furent évitées, grâce au bon sens pratique de M. Thiers et à l'esprit conciliant du général de Manteuffel, commandant de l'armée d'occupation.

C. *Fonctionnement du service des chemins de fer et du service postal dans les départements occupés : Conventions des 9 et 10 mars 1871.*

Deux conventions d'ordre technique, signées l'une à Ferrières, le 9 mars 1871, l'autre à Reims, le lendemain

(1) V. *op. cit.*, p. 217.

Digitized by Google

10 mars, complètent, sur des points spéciaux, la convention de Rouen relative à l'organisation de l'occupation. Elles ont pour objet la remise, entre les mains des agents français, du service des postes et de celui des chemins de fer dans les départements occupés.

Pendant la guerre, en effet, les Allemands s'étaient emparés des chemins de fer (voies ferrées, gares, matériel), sur le territoire envahi par leurs armées, afin d'assurer le transport de leurs troupes, vivres et munitions, et de paralyser la défense du territoire français : saisie parfaitement légitime d'ailleurs, puisque les chemins de fer constituent un élément militaire des plus importants. Mais, comme les chemins de fer français appartiennent à des compagnies privées et constituent par suite une propriété privée (1), le vainqueur devait, à la conclusion de la paix, évacuer les gares et restituer à chaque compagnie son matériel roulant : c'est ce qui fut fait en vertu de la *Convention du 9 mars 1871* (2).

Aux termes de l'article 1er de cette convention, les autorités allemandes accordaient, dès ce moment, et bien que la paix définitive ne fût pas encore signée, aux Compagnies françaises de chemins de fer *l'autorisation de reprendre l'exploitation de leurs réseaux*, même pour les parties de ces réseaux comprises dans les départements qui allaient rester temporairement occupés par les armées allemandes. Elles se réservaient toutefois, dans ces territoires, le droit de reprendre elles-mêmes cette exploitation, en tout ou en partie, quatre jours après en avoir donné

(1) Il en est ainsi du moins pour le matériel roulant, car la voie ferrée elle-même fait partie du domaine public de l'État.

(2) V. DE CLERCQ, t. X p. 457 ; *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 66.

Digitized by Google

avis. En outre, il était convenu, en ce qui concerne l'armée d'occupation, que les Allemands pourraient, *pour le transport de leurs troupes*, du matériel de guerre et des subsistances militaires, *disposer du matériel et du personnel* des administrations françaises des chemins de fer, en proportion de la longueur des portions de lignes que chaque Compagnie exploiterait sur le territoire occupé ; que les trains militaires demandés par les autorités allemandes auraient la priorité sur les trains ordinaires ; enfin, que l'armée allemande jouirait des prix spéciaux dont bénéficiait le gouvernement français pour les transports du service de guerre.

A peu près identique était la *Convention du 10 mars 1871*, relative à la remise aux autorités françaises du *service des postes et télégraphes* et à l'exécution du service postal dans les départements occupés (1). Comme pour les chemins de fer, les Allemands, pendant la guerre, s'étaient saisis, dans les parties de la France occupées par leurs soldats, de ce service, auxiliaire précieux de la défense nationale, et en avaient assuré eux-mêmes le fonctionnement. Par la convention du 10 mars, ils consentirent à ce que le service postal et télégraphique fût remis à l'Administration française, dans les trois jours à dater de la ratification de la dite convention. Mais, dans les départements qui devaient rester occupés, cette remise ne concernait que le service postal du pays, et non le service de la *poste militaire* pour les troupes de l'armée d'occupation. Celui-ci devait continuer à être *assuré par l'administration allemande*, mais aux frais du gouvernement français, jusqu'à la fin de l'occupation.

(1) V. VILLEFORT, t. I, p. 35; *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 54.

Digitized by Google

*
* *

On voit combien nombreuses et délicates étaient les questions soulevées par la présence des armées allemandes sur le territoire de la France; et la difficulté était d'autant plus grande que la vivacité du caractère français d'une part, la rudesse du soldat allemand et l'habitude qu'avaient les officiers prussiens de voir en Allemagne l'homme du peuple supporter facilement une correction manuelle, d'autre part, risquaient d'engendrer de fréquents conflits entre l'occupant et les habitants du territoire occupé. Les souvenirs de la guerre étaient encore trop vivaces. D'ailleurs la période de guerre était à peine close, puisque l'on était encore dans le provisoire et l'incertain, le traité de paix définitif n'étant pas signé.

Il le fut seulement le 10 mai 1871, après de laborieuses négociations. Nous allons voir qu'il modifia sur certains points la clause des Préliminaires relative à l'occupation du territoire français.

SECTION II

Régularisation de l'occupation (mai-juillet 1871). La mission de M. de Saint-Vallier.

L'article 7 des Préliminaires de Versailles stipulait l'ouverture à Bruxelles, — c'est-à-dire en territoire neutre, comme il arrive souvent en pareil cas, pour que les

Digitized by Google

négociateurs soient vraiment libres et sur pied d'égalité, — de négociations pour le traité de paix définitif. Elles commencèrent le 28 mars (1).

Les plénipotentiaires français essayèrent de trouver là l'occasion d'une revanche et d'obtenir de l'Allemagne des conditions moins dures, notamment au point de vue de l'occupation. Ils proposèrent, en effet, de fixer au 1er juillet 1871 l'évacuation *complète* du territoire français, l'indemnité de guerre devant être payée en 1871, savoir, un milliard en numéraire et le reste en inscriptions de rente 5 %. Mais ce projet ne fut pas accueilli par les Allemands, et l'insurrection de la Commune qui éclata alors à Paris (18 mars), en enlevant au gouvernement français sa liberté d'action, vint donner à M. de Bismarck tous les avantages (2).

Par une manœuvre habile de celui-ci, les Conférences de Bruxelles furent rompues au bout de six semaines (4 mai), et les négociations transportées en Allemagne, à Francfort-sur-le-Mein, où, *le 10 mai*, à l'Hôtel du Cygne, il signait avec MM. Jules Favre et Pouyer-Quertier (3) le *traité de paix définitif* (4).

*
* *

Ce traité *aggravait singulièrement* les clauses des Préliminaires de paix, notamment au point de vue de *l'occupation* du territoire par les armées allemandes. *L'article 7* disait en effet : « Le paiement de cinq cents millions aura lieu dans

(1) Sur la conférence de Bruxelles, V. notamment VALFREY, *op. cit.*, t. I, pp. 13 à 23, 28-39, 45 47, 51-68 ; MAY, *op, cit.*, pp. 41 à 58.

(2) V. HANOTAUX, *op. cit.*, t. I, pp. 260 à 274.

(3) Ministre des Finances.

(4) V. VILLEFORT, t. I, p. 65 ; *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 132.

Digitized by Google

les trente jours qui suivront le rétablissement de l'autorité du gouvernement français dans la ville de Paris. Un milliard sera payé dans le courant de l'année et un demi-milliard au 1er mai 1872. Les trois derniers milliards resteront payables au 2 mars 1874, ainsi qu'il a été stipulé par le traité des Préliminaires... — Après le paiement du premier demi-milliard et la ratification du traité de paix définitif, les départements de la Somme, de la Seine-Inférieure et de l'Eure seront évacués, en tant qu'ils se trouveront encore occupés par les troupes allemandes. L'évacuation des départements de l'Oise, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et de la Seine, ainsi que celle des forts de Paris, aura lieu *aussitôt que le Gouvernement allemand jugera le rétablissement de l'ordre*, tant en France que dans Paris, *suffisant* pour assurer l'exécution des engagements contractés par la France. Dans tous les cas, cette évacuation aura lieu lors du paiement du troisième demi-milliard... Les stipulations du traité du 26 février, relatives à l'occupation du territoire français après le paiement des deux milliards, resteront en vigueur. »

Ainsi, le paiement du premier demi-milliard qui, aux termes de l'article 3 des Préliminaires de Versailles, devait procurer l'évacuation de sept départements et des forts de Paris, n'en libérait plus que trois ; pour les quatre autres, elle était reculée jusqu'au rétablissement de l'ordre en France, et, à défaut, jusqu'au paiement du troisième demi-milliard. En d'autres termes, la Prusse se constituait l'arbitre de la situation intérieure de la France ; et, dans tous les cas, elle était libre de ne quitter les forts de Paris et les quatre départements avoisinant la capitale qu'après le paiement d'une somme qui, de cinq cents millions, était portée à un milliard et demi.

Digitized by Google

D'autre part, alors que la Convention de Versailles ne spécifiait point de mode de paiement de l'indemnité de guerre, le traité de Francfort exigeait le paiement en numéraire ou en certaines valeurs limitativement énumérées, à l'exclusion des billets de la Banque de France (même article 7). C'était rendre encore plus difficile le paiement d'une indemnité déjà excessive, et par suite prolonger indirectement la durée de l'occupation.

Ce n'est pas tout : les conditions mêmes de l'occupation étaient aggravées, et celle-ci était, jusqu'à un certain point, livrée à la discrétion de l'occupant. Au lieu, en effet, de maintenir simplement la disposition des Préliminaires qui supprimait le droit de réquisition dans les départements occupés, le traité de Francfort (*article 8*) y ajoutait cette réserve que, si le gouvernement français n'exécutait pas les obligations contractées par lui pour l'entretien de l'armée d'occupation, « les troupes allemandes auraient le droit de se procurer ce qui serait nécessaire à leurs besoins, en levant des impôts et des réquisitions dans les départements occupés, et même en dehors de ceux-ci si leurs ressources n'étaient pas suffisantes. » Ainsi, le régime des réquisitions, déjà si abusif et si vexatoire en temps de guerre, pouvait, dans certains cas, être instauré à nouveau, et dans des proportions dont l'autorité prussienne était seule juge.

Enfin, tandis que les Préliminaires n'obligeaient l'armée française à rester derrière la Loire que jusqu'à la signature de la paix, le traité du 10 mai 1871 la forçait à demeurer sur la rive gauche de la Loire, et par suite neutralisait les neuf départements compris entre la Seine et la Loire, jusqu'au moment où les Allemands

Digitized by Google

jugeraient l'ordre rétabli en France, ou jusqu'au paiement des 1.500 premiers millions.

L'Allemagne avait donc obtenu à Francfort, ainsi que pouvait le déclarer fièrement M. de Bismarck, dans son discours au Reichstag le 12 mai 1871 (1), de moindres délais pour le paiement d'une fraction importante de l'indemnité de guerre, et de plus fortes garanties pour assurer ce paiement. Ces dispositions, aggravantes pour la France, étaient le déplorable prix de ses misères intérieures. L'habile homme d'Etat prussien avait pris ses précautions contre une présomption d'insolvabilité de la France, présomption qu'avait créée l'insurrection du 18 mars.

Les ratifications du traité de paix furent échangées à Francfort le 21 mai 1871 (2), et, quelque temps après, *les relations diplomatiques furent reprises* entre les deux gouvernements (fin *juin 1871*). Toutefois, il fut reconnu, de part et d'autre, qu'il était impossible d'accréditer des ambassadeurs jusqu'à ce que les rapports entre les deux pays eussent repris assez de consistance pour permettre leur rétablissement. On convint donc, entre les cabinets de Versailles et de Berlin, d'envoyer de *simples chargés d'affaires* qui, ayant un rôle plus modeste, éviteraient les

(1) V. *Arch. dip.*, 1873, t. I, p. 144.

(2) V. *Arch. dipl.*, 1873. t. I, p. 163. — On lit, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ratification du traité de paix, présenté le 13 mai 1871 à l'Assemblée Nationale : « ... Nous avons dû loyalement reconnaître que la situation de l'Allemagne, en présence de cette insurrection, était devenue difficile. Elle lui a imposé la nécessité, si douloureuse pour nous, de *prolonger son occupation*, c'est-à-dire ses dépenses extraordinaires, en même temps que l'éloignement de son territoire d'une partie de sa population. ». Et, dans son rapport à l'Assemblée sur ce projet de loi (18 mai), le vicomte de Meaux dit nettement : « Les désordres intérieurs nous valent donc le prolongement de l'occupation étrangère. »

Digitized by Google

embarras que des personnalités plus en vue auraient pu amener. L'Allemagne fit choix du comte de Waldersée, officier supérieur d'un haut mérite, depuis feld-maréchal, auquel succéda bientôt (août 1871) le comte d'Arnim. Le choix de M. Thiers se porta sur le « très distingué » M. de Gabriac, premier secrétaire d'ambassade à Saint-Pétersbourg (1).

* * *

C'est à cette époque, vers le milieu de 1871, une fois le traité de paix signé et l'insurrection parisienne domptée, que *l'occupation*, déjà organisée en droit, *se régularise vraiment en fait*. Comme le dit très bien M. May (2), elle devient vraiment conventionnelle, et cesse d'être une sorte de menace journalière d'intervention armée.

Le personnel supérieur, le siège du commandement en chef de l'occupation furent alors, en effet, l'objet de modifications importantes. On mit fin à la mission du général de Fabrice et, le 25 juin, *le général de Manteuffel*, l'heureux adversaire de Faidherbe et de Bourbaki, était nommé à sa place (3). Immédiatement, d'accord avec M. Thiers, il consentait à éloigner de Paris le siège de son quartier-général et à le reporter plus au nord, à Compiègne, où il le fixait dès le début de juillet (4).

Le général de Manteuffel allait demeurer en France jusqu'au départ du dernier soldat allemand, c'est-à-dire

(1) Ses « Souvenirs diplomatiques de Russie et d'Allemagne » ont été publiés dans la *R. D. M.* de janvier-février 1896.

(2) V. *op. cit.*, p. 223.

(3) V. lettre de M. Thiers du 1er juillet 1871, dans THIERS, *Occupation et libération du territoire*, t. I, p. 5.

(4) V. DONIOL, *op. cit.*, p. 14 ; VALFREY, t. I, p. 140.

Digitized by Google

pendant plus de deux ans, installé d'abord à Compiègne où le quartier-général ne fut que quelques mois, puis, à partir d'octobre 1871, à Nancy (1) où il resta près de deux années, enfin, en août-septembre 1873, à Verdun. C'était une mission délicate qui lui était confiée, *mission non moins diplomatique que militaire*, car la présence des troupes allemandes en France soulevait à chaque instant, pour les communications, les approvisionnements, les étapes, les rapports entre les soldats et les habitants, des incidents qui demandaient de promptes solutions. Dans ces fonctions si difficiles, le général de Manteuffel, comme l'a dit très justement M. Hanotaux, « s'appliqua à calmer, à guérir, tandis qu'il lui eût été si facile d'aigrir et d'envenimer. » Dès le début, il comprit les avantages, pour l'Allemagne comme pour la France, d'une *politique d'apaisement*, et, malgré l'inimitié de M. de Bismarck, malgré les attaques des journaux d'Outre-Rhin (2), il persévéra dans cette politique sage et habile avec la vivacité sincère d'un gentilhomme et d'un soldat.

D'un naturel accommodant et d'une grande délicatesse pour les questions d'argent, — à la différence de beaucoup d'hommes d'État de son pays —, ayant pour M. Thiers la plus vive admiration (3) et pour la France une réelle sympathie, il s'appliqua à entretenir des relations courtoises et même confiantes avec le gouvernement français. Il fut et demeura « le plus ami de nos ennemis (4). »

(1) Sur les raisons du choix de Nancy, bien que cette ville ne fût pas au centre des départements occupés, V. MAY, *op. cit.*, p. 227.

(2) V. THIERS, *Occupation et libération*, t. I, pp. 27, 29, 39, 41 et 109.

(3) *Id.*, pp. 11, 15, 116.

(4) Saint-Vallier à Thiers, 7 octobre 1872 (*Id.*, t. II, p. 71).

Digitized by Google

Ayant reconnu les inconvénients de cette occupation prolongée, au point de vue du rétablissement des bons rapports entre les deux pays, d'autant plus, disait-il, que « nous autres, Allemands, sommes avant tout pointilleux et méthodiques, pédants et minutieux », il avait le vif désir de voir s'effectuer le plus tôt possible l'évacuation totale du territoire français (1), et la facilita autant qu'il put.

Par sa conduite loyale et généreuse, il a bien mérité l'éloge que M. Thiers a fait de lui, quand il dit qu'il était « l'un des esprits les plus distingués de sa nation, l'un des hommes les meilleurs qu'il ait connus. Commandant en chef de l'armée d'occupation, il finit par se faire aimer de toute la population de Nancy, où se trouvait son quartier-général... Dès qu'il y avait une collision sérieuse entre soldats allemands et habitants, il s'interposait et faisait finir en arrangements amiables des conflits qui auraient pu se terminer par des condamnations à la prison ou au bagne, ou même par des exactions contre nos villages (2). »

Dans l'accomplissement de cette entreprise pacifique, le commandant de l'armée d'occupation trouva en *M. Thiers* un auxiliaire précieux. Celui-ci, dont la tâche durant ces trois années fut une des plus ardues qu'il soit possible d'imaginer (3), s'efforçait, par de bons procédés et des

(1) V. Thiers, *Occupation et libération*, t. I, pp. 58, 197, 202, 217.

(2) V. Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 226. Il a dit encore de M. de Manteuffel qu'il était aussi élevé par le cœur que par l'esprit et qu'il fut envers la France le plus noble des adversaires (V. *Occupation et libération*, t. I, p. 201). — V. également le beau portrait qu'a tracé du commandant de l'armée d'occupation M. Hanotaux, *op. cit.*, t. I, p. 295. — V. aussi *R. D. M.*, 15 juillet 1880, p. 266; May, *op. cit.*, pp. 225-226.

(3) Il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir ses deux volumes

Digitized by Google

marques de courtoisie, de calmer les susceptibilités prussiennes et d'éviter tout incident, sachant que M. de Bismarck s'empresserait d'en tirer avantage. Il n'hésitait pas à prescrire aux préfets des départements occupés d'accepter et de rendre les politesses qui leur seraient faites par les autorités de l'armée d'occupation, sachant que les généraux prussiens, fort susceptibles et vivant au milieu de populations hostiles, se montreraient très sensibles aux moindres égards et y répondraient par de bons traitements envers les habitants (1).

***

Pour faciliter d'ailleurs les relations entre le quartier-général allemand et le gouvernement français, M. Thiers, avec sa compréhension affinée des choses, que doublaient son sens critique et sa science d'historien, comprit qu'un organisme spécial était indispensable. Dès le 14 juillet 1871, il accrédita un représentant diplomatique de la France auprès du général de Manteuffel, avec le titre de « *Plénipotentiaire du gouvernement français auprès du général commandant l'armée d'occupation* (2) », et, par une dérogation aux usages, il bannit tout intermédiaire entre lui et cet agent, et correspondit directement avec lui, sans passer par le département dont celui-ci dépendait.

de correspondance diplomatique (*Occupation et libération du territoire*), sans oublier qu'en même temps que la libération du territoire, ce vieillard de soixante-treize ans poursuivait la réorganisation militaire, financière et administrative du pays, et cela parmi les passions aveugles et au milieu de l'hostilité des partis. — V. HANOTAUX, *op. cit.*, t. I, pp. 50-56 et 628-631.

(1) V. THIERS, *Notes et Souvenirs*, p. 226.

(2) V. DONIOL, *op. cit.*, p. 10 ; VALFREY, t. I, p. 143.

Digitized by Google

L'institution de cette *sorte de mission diplomatique à l'intérieur du pays* constituait un *fait nouveau dans les annales internationales*, une situation que le droit des gens ne connaissait pas encore. Un pays, en effet, n'accrédite ses agents diplomatiques qu'en dehors de son territoire : et la raison en est que c'est seulement au-delà des limites de sa souveraineté qu'il a besoin d'avoir quelqu'un qui parle pour lui. — Il est vrai qu'ici, précisément, les circonstances faisaient que les départements occupés par l'armée allemande « formaient comme une France distincte du reste du pays, où on avait enlevé au gouvernement l'un des principaux attributs de l'État souverain : le droit d'entretenir des forces armées et de s'en servir (1) », et où un chef suprême commandait au nom d'une puissance étrangère. Situation particulièrement anormale, et qui pouvait faire considérer le quartier-général allemand comme bénéficiant d'une sorte d'exterritorialité.

Quoi qu'il en soit du reste, et si paradoxal que paraisse cet envoi d'un ambassadeur à l'intérieur, il n'en est pas moins certain que ce fut là une *idée extrêmement heureuse*. Rien, en effet, ne pouvait mieux faciliter le règlement rapide des questions quotidiennes que soulevait l'établissement, sur le territoire français, d'une armée étrangère, que la présence, d'une façon permanente, à côté du chef de cette armée, d'un agent en rapports directs avec lui, qui servît d'organe de transmission et surtout qui pût, chaque jour, défendre les droits du pays occupé et veiller à ses intérêts.

Non moins heureux fut le choix de l'homme que M. Thiers désigna pour ce rôle particulièrement délicat, *le comte de*

(1) V. MAY, *op. cit.*, p. 224.

Digitized by Google

Saint-Vallier (1). Ce n'était pas un nouveau venu dans la carrière. Pendant l'Empire, il avait occupé une série de postes dans les pays allemands, et il connaissait parfaitement la langue, le caractère et la tournure d'esprit des Allemands. Diplomate habile et zélé, d'une rare distinction de tenue, de manières affables et séduisantes (2), il sut gagner l'entière confiance du général de Manteuffel ; et, comme il fut assez adroit pour faire centraliser au quartier-général toutes les affaires se rattachant aux rapports avec l'occupant, « par l'intelligence de ces deux hommes de bonne volonté, beaucoup de mal fut évité, un peu de bien fut accompli » (Hanotaux).

***

M. de Saint-Vallier demeura auprès de M. de Manteuffel jusqu'à ce que le dernier soldat étranger eût repassé la frontière. Mais son titre fut modifié au cours de sa mission, en janvier 1872, lorsque les rapports diplomatiques des deux pays eurent été rétablis dans les conditions normales, par l'envoi à Berlin et à Paris de deux ambassadeurs. Comme il devenait dès lors impossible, théoriquement, de maintenir un « plénipotentiaire »

(1) On lui adjoignit un technicien, M. Blondeau, ancien intendant en chef de l'armée, comprenant l'allemand et profondement expérimenté dans toutes les affaires militaires. Mais celui-ci indisposa par ses arguties M. de Manteuffel, qui obtint de M. Thiers son éloignement. — Le personnel de la mission s'augmenta d'ailleurs au cours des années 1872 et 1873, et, en avril 1873, il se composait d'un premier et un deuxième secrétaires, deux attachés techniques appartenant à l'intendance et au génie militaire, un chancelier et des attachés (V. THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 396).

(2) V. THIERS, *Notes et souvenirs*, p. 228 ; et *Occupation et libération*, t. I, pp. 9, 13 et 22, et t. II, p. 149.

Digitized by Google

auprès du quartier-général, et comme, cependant, la France avait intérêt à laisser M. de Saint-Vallier auprès du général de Manteuffel, dans un poste où il avait déjà rendu tant de services, M. Thiers, fort habilement, fit de lui le « Commissaire extraordinaire du gouvernement français près le commandant en chef de l'armée d'occupation (1). » Le titre officiel était changé, afin d'éviter toute difficulté avec l'ambassadeur allemand, mais la fonction restait identique.

Il arriva même qu'à partir de ce moment le rôle de M. de Saint-Vallier s'amplifia considérablement par suite de la nécessité où l'on fut de recourir à lui pour déjouer les manœuvres souterraines et la politique perfide de l'ambassadeur allemand, M. d'Arnim (2). Il devint l'homme nécessaire, non seulement au général de Manteuffel qu'il fortifiait dans ses tendances pacificatrices, non seulement à M. Thiers dont il était le conseiller écouté, mais encore à *Bismarck lui-même* qui, lorsqu'il eut percé à jour le jeu de son ambassadeur, passa par-dessus sa tête et *communiqua officieusement avec le gouvernement français par la voie de Nancy ;* et le chancelier n'a pas hésité à faire au Commissaire français auprès du quartier-général de l'armée d'occupation sa large part dans la réussite des négociations qui aboutirent à la Convention de libération du 15 mars 1873 (3). Le fait que les cabinets de Berlin et de Versailles, dans une situation si délicate, lui firent jouer ce *rôle* anormal, *tout à fait extraordinaire*, est un hommage éclatant rendu à M. de Saint-Vallier. « Son nom reste inséparable

(1) V. Thiers, *Occupation et libération*, t. I, p. 126.

(2) V. May, *op. cit.*, pp. 230 à 233.

(3) Lettre à Manteuffel, 2 avril 1873 : V. Thiers, *Occupation et libération*, t. II, p. 382.

Digitized by Google

de celui de l'homme d'État qui sut se l'attacher comme collaborateur de tous les instants dans l'œuvre de la libération du territoire » (May).

SECTION III

Fonctionnement de l'occupation.

Nous avons vu comment l'occupation, organisée par les Conventions de mars 1871, avait été régularisée après la signature du traité de Francfort. Il nous appartient d'indiquer maintenant, aussi brièvement que possible, comment elle fonctionna, quelles lacunes la pratique fit apparaître dans les conventions et de quelle manière il y fut remédié, quels incidents surgirent et comment ils furent résolus (1).

Quelque soin, en effet, que l'on eût apporté à réglementer l'occupation dans les moindres détails, il n'en était pas moins certain qu'elle allait mettre en présence et en rapport, pendant plusieurs années et sur une vaste étendue de territoire, le vainqueur d'un côté, les autorités et

(1) Sur cette question du fonctionnement de l'occupation et sur les difficultés auxquelles elle a donné lieu, on trouvera de nombreux détails, dont beaucoup d'inédits, dans MAY, *op. cit.*, pp. 199 à 221. Le savant professeur a dépouillé les Archives de Meurthe-et-Moselle, — les plus riches en l'espèce, à raison de la présence prolongée de M. de Saint-Vallier à Nancy —, et il a rapporté de cette recherche plus d'un document d'une portée générale. Nous ne saurions mieux faire que de renvoyer à son travail substantiel, auquel nous n'avons pas hésité à faire plus d'un emprunt.

Digitized by Google

les populations françaises de l'autre ; et cela, au lendemain d'une lutte sanglante, d'une guerre au cours de laquelle le vainqueur avait foulé aux pieds les lois de l'humanité, et dans les régions mêmes qui avaient connu le plus cruellement les horreurs de l'invasion. Des conflits dès lors n'étaient-ils pas inévitables? Les Allemands, détenteurs de la force militaire, ne seraient-ils pas tentés d'en abuser et d'outrepasser leurs droits? Les administrateurs français sauraient-ils, de leur côté, se cantonner, de bonne grâce, dans le rôle nécessairement subordonné qui leur était assigné, imposer silence aux manifestations d'un patriotisme exaspéré par la défaite? Les habitants, foulés par l'invasion, auraient-ils la sagesse de supporter, sans révolte, l'humiliation constamment renouvelée d'une occupation qui, en se prolongeant, devait produire, selon le mot de M. Thiers, « l'effet inflammatoire d'un corps étranger dans une plaie » ? (1).

*
* *

Dans l'ensemble, pourtant, *les choses tournèrent mieux qu'on n'eût pu le présager*. Il en faut rendre hommage surtout à la loyauté et à l'habileté de M. Thiers, à la patience, à la souplesse insinuante, à la fermeté persuasive de M. de Saint-Vallier. Tous deux, sachant qu'il y avait tout à gagner à ne point exciter la susceptibilité toujours en éveil des militaires allemands, recommandèrent aux *fonctionnaires français* la plus grande courtoisie dans leurs relations quotitiennes avec ceux-ci. Ils décidèrent, en outre, que les préfets des départements occupés ne devraient correspondre qu'avec le général de division qui commandait dans leur

(1) Lettre à Saint-Vallier, 4 mars 1872 : V. *Occupation et libération*, t. I, p. 102.

Digitized by Google

département et, pour les affaires locales, ils devaient, au contraire, toujours s'adresser au Commissaire extraordinaire à Nancy, quand ils se trouvaient en présence de questions dont la solution appartenait au quartier-général, et de s'abstenir de toute communication avec le commandant en chef (1).

Les agents français trouvèrent d'ailleurs, dans la *presse* locale, un appui utile pour cette œuvre de pacification, à laquelle le gouvernement central les avait conviés. Les journaux des départements occupés, — qui avaient presque tous cessé leur publication au cours de la guerre et avaient été remplacés par des feuilles inspirées par les autorités allemandes, — avaient reparu une fois la paix signée, mais avec les *restrictions que comportait l'état de siège*. Sauf de très rares exceptions, ils comprirent quelle réserve prudente leur imposait la condition anormale où ils se trouvaient placés, et, qu'ayant affaire à l'autorité militaire allemande, ils n'auraient pas de ménagements à espérer.

De leur côté, les *populations*, malgré l'obligation si pénible pour leur patriotisme de vivre côte à côte avec les vainqueurs d'hier, firent preuve de calme, et se rendirent compte que leur véritable intérêt était d'ignorer la présence de l'occupant, et de s'abstenir d'actes de violence qui ne pouvaient servir qu'à créer des embarras au gouvernement. Aussi n'y eut-il que fort peu d'attentats commis contre des officiers ou soldats de l'armée d'occupation. Encore, ces actes d'agression furent-ils, pour la plupart, des rixes de cabaret dans lesquelles les torts

(1) Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de Meurthe-et-Moselle, 9 septembre 1872.

Digitized by Google

étaient aussi bien du côté des Allemands que du côté des Français (1).

Il convient d'ajouter que la stricte discipline de l'armée d'occupation contribua, elle aussi, à éviter des incidents fâcheux. Le général de Manteuffel réprimait sévèrement les rixes et les actes de violence, en même temps qu'il s'efforçait d'atténuer ce que les manifestations extérieures du loyalisme de ses troupes pouvaient avoir d'excessif ou de dangereux pour la sécurité des habitants.

***

Malgré tout, il était inévitable, dans une situation semblable, qu'il y eût des *conflits de détail sur des questions secondaires*.

Tout d'abord, quelque complètes que fussent les conventions relatives à l'occupation, il ne pouvait pas ne pas arriver, pendant un temps aussi long et sur un territoire si étendu, qu'il ne surgît des questions non prévues par les négociateurs; et, d'autre part, même sur les points prévus, il y avait place encore pour des difficultés d'interprétation ou d'application. Indiquons donc rapidement les principales difficultés que suscita le fonctionnement de l'occupation.

La plus sérieuse se produisit à l'occasion du *logement des troupes d'occupation* (2). Cette question avait bien été réglée par la convention de Ferrières, dont l'article 10 stipulait que ces troupes seraient logées dans les bâtiments publics et ceux pris à loyer dans ce but, et, en cas d'in-

(1) V. rapport de Manteuffel à Berlin, résumé dans lettre de Saint-Vallier à Thiers, du 2 mars 1872; THIERS, *Occupation et libération*, t. I, pp. 197-198.

(2) V. MAY, *op. cit.*, pp. 202-206.

Digitized by Google

suffisance de ces deux premiers moyens, chez l'habitant. Néanmoins, dès l'été de 1871, des difficultés surgirent à ce sujet dans certains endroits. Les Allemands, en effet, préférant de beaucoup le logement chez l'habitant, usèrent de tous les prétextes pour ne pas accepter le casernement : humidité, installation incomplète, aménagement défectueux au point de vue sanitaire. Mais le gouvernement français, de son côté, voulait absolument épargner aux populations, déjà accablées depuis un an par les passages incessants de troupes, cette charge si pénible à tous égards ; d'autant plus que le contact permanent des soldats étrangers avec les habitants pouvait être une cause de rixes et de désordres. Il insista donc pour l'entrée des troupes allemandes dans les casernes existantes, et finit par l'obtenir, sous la condition que les locaux seraient remis en état et que rien ne manquerait dans les fournitures de matériel.

Bientôt d'ailleurs la difficulté reparut, avec plus d'acuité. Il se trouva, en effet, que, dans beaucoup de localités qui devaient être occupées, il n'y avait point de casernes, ou bien que celles existantes étaient trop exiguës. Pour éviter le logement chez l'habitant, le gouvernement français n'eut alors qu'une ressource : faire construire des locaux appropriés avec les dépendances prévues par la Convention de Ferrières. Bien entendu, il ne pouvait être question que d'édifices en matériaux légers : ce fut le système des « baraques ». Mais la difficulté de les faire agréer fut plus grande encore que pour les casernes. M. de Saint-Vallier eut infiniment de mal à obtenir des chefs de corps qu'ils renonçassent au logement chez l'habitant et consentissent à entrer dans les baraquements. Sa volonté

Digitized by Google

tenace triompha pourtant, grâce à l'appui de Manteuffel (fin 1871-début de 1872).

Cette question des baraquements se représenta encore dans le courant de l'année 1872, à l'occasion de l'évacuation de la Marne et de la Haute-Marne. Comme les troupes qui occupaient ces deux départements ne devaient pas rentrer en Allemagne, mais devaient s'ajouter à celles qui étaient déjà dans les derniers départements occupés, et comme dans ceux-ci les casernements existants étaient encombrés, il fallut encore recourir à l'expédient des baraques; les chefs allemands n'y consentirent qu'après une longue résistance (novembre 1872).

***

Plus vite aplanie fut la *difficulté relative à l'organisation du service religieux protestant* (1). La Convention de Ferrières avait omis, en effet, de mentionner, parmi les établissements exigés par les troupes allemandes, les locaux destinés à l'exercice du culte protestant, du moins dans les localités où il n'existait pas d'édifice consacré par avance à ce culte. Il en résulta, au début de 1872, à Pont-à-Mousson, un conflit entre l'autorité allemande et l'administration municipale, par suite du mauvais vouloir de celle-ci à procurer des locaux appropriés au culte. Mais ce conflit fut vite terminé, grâce à l'intervention de M. de Saint-Vallier, dont la prévoyance intelligente en empêcha le retour en d'autres endroits.

Il y eut encore quelques *difficultés sur des questions de police intérieure*, dans lesquelles l'occupant n'aurait pas dû s'immiscer et où l'administration française eût dû garder

(1) V. May, *op. cit.*, pp. 199-201.

Digitized by Google

sa pleine liberté d'action. Mais les Allemands méfiants à l'excès, redoutant toujours une attaque inspirée, invoquaient l'intérêt de la sécurité de leurs troupes. C'est ainsi que, sous le prétexte de prémunir celles-ci contre des agressions possibles, ils exigèrent, en 1871 et 1872, l'interdiction de la chasse au fusil dans les départements occupés; faute de quoi, ils menaçaient de faire eux-mêmes la police de la chasse, ce qui eût été une occasion de collisions (1). — Pour la même raison, ils refusèrent longtemps au gouvernement français le droit de réarmer ses douaniers le long de la nouvelle frontière : ils n'y consentirent qu'en octobre 1872, après de laborieuses négociations (2). Il en fut de même pour les gardes-forestiers. — Enfin, toujours par crainte d'une reprise des hostilités, ils allèrent jusqu'à s'immiscer, indirectement du moins, dans la police des départements évacués par eux et réoccupés par les troupes françaises. Comme il était convenu, en effet, qu'on ne devait y replacer que les forces nécessaires au maintien de l'ordre, ils prétendaient déterminer les effectifs qu'on y pouvait envoyer, scrutaient jusqu'au moindre mouvement des troupes françaises et signalaient comme un danger le placement d'un régiment dans telles localités.

*
* *

Une autre source de difficultés, et non la moindre, ce furent les *attaques dirigées par les habitants contre les soldats allemands*. Certes, nous l'avons dit, ces attentats furent rares, étant donnés surtout les rapports de l'occupant et de la population ; et la raison en est dans la loyauté

(1) V. May, *op. cit.*, p. 208.
(2) *Id.*, p. 209.

Digitized by Google

française qui répugnait à des violences sans honneur et sans gloire, et aussi dans la discipline de l'armée allemande. Mais, si rares qu'ils aient été, ils n'en créèrent pas moins au gouvernement français des embarras parfois très sérieux.

Nous avons déjà indiqué, en étudiant l'organisation de l'occupation et le partage d'attributions entre les autorités allemandes et françaises (1), quelle était la situation en droit, et nous avons montré que les tribunaux militaires allemands étaient indiscutablement compétents pour juger les auteurs de ces attentats, qui devaient, par suite, leur être livrés s'ils les réclamaient, mais que seule la police française avait qualité pour les rechercher, ce qui, en réalité, devait conduire celle-ci à se faire l'auxiliaire, la pourvoyeuse, des tribunaux allemands.

Pour éviter, dans la mesure du possible, cette situation fâcheuse, on n'appliqua pas strictement ces principes, on ne s'attacha point trop étroitement aux règles du droit pur, et *on ne suivit pas une pratique uniforme*. Au lieu de faire de la théorie, on décida, d'après les instructions fort sages de M. Thiers, « chaque cas pour lui-même et selon les circonstances particulières qui l'avaient accompagné (2). » Par suite, *tantôt les coupables furent livrés aux Allemands, tantôt*, au contraire, *ils furent jugés par les tribunaux français*.

C'est ainsi que deux attentats contre des soldats de l'armée d'occupation ayant été commis en novembre 1871 à Epernay et à Ay (Marne), les Allemands réclamèrent les meurtriers, qui leur furent livrés et qui furent passés par

(1) V. ci-dessus, pp. 335-336.

(2) Lettre à Saint-Valllier, 29 janvier 1872 : V. *Occupation et libération*, t. I, p. 144.

Digitized by Google

les armes le 29 novembre. En outre, des mesures de rigueur furent, pendant quelque temps, appliquées à la ville d'Epernay (1). — De même à Lunéville, en janvier 1872, il y eut une rixe dans laquelle trois Français blessèrent un hussard prussien. Le général allemand abandonna aux autorités françaises le châtiment des coupables, mais celles-ci les laissèrent s'échapper. Les Allemands menacèrent alors de prendre des otages et d'imposer des garnisaires à la ville jusqu'à ce que les auteurs de l'attentat eussent été retrouvés et livrés. Le 24 janvier, l'un des coupables fut arrêté et remis aux autorités militaires (2).

Mais, le plus souvent, le gouvernement français obtint du général de Manteuffel que le jugement de ces actes criminels fût laissé à la justice française. Il y avait là pour la France une satisfaction d'amour-propre national, en même temps que l'avantage d'épargner à ses nationaux des rigueurs extrêmes. Il eût fallu, par contre, que les tribunaux et les autorités françaises ne fissent preuve ni de négligence, ni de trop d'indulgence. Car si l'occupant renonçait à son droit de se protéger lui-même, c'était qu'il comptait pour cela sur la vigilance et l'impartialité des autorités françaises. Une armée en pays étranger *doit avoir* sa sécurité assurée. En général, elle l'assure elle-même (3), parce qu'elle ne se fie pas aux autorités locales. En s'en remettant de ce soin aux tribunaux français, le général de Manteuffel donnait donc à la France une preuve, non seulement de bienveillance, mais aussi d'estime et de confiance.

Cette confiance était certes pleinement justifiée en ce

(1) V. Hanotaux, *op. cit.*, p. 353 ; Valfrey, *op. cit.*, p. 41 ; Thiers, *Occupation et libération*, pp. 96 et 106.

(2) V. Thiers, *id.*, pp. 119 et 127.

(3) V. ci-dessous, 2e partie, chap. III, section II.

Digitized by Google

qui concerne le gouvernement français. Celui-ci avait donné aux parquets l'ordre d'agir avec fermeté à l'égard des auteurs d'attentats de cette nature, et M. Thiers lui-même n'avait pas hésité à dire, du haut de la tribune, dans son message du 7 décembre 1871, « à ceux qui croient que frapper un étranger, ce n'est pas commettre un meurtre, que c'est là une erreur détestable ; qu'un étranger est un homme ; que pour lui, les saintes lois de l'humanité subsistent. » Et il ajoutait : « Nous supplions les juges de ne pas partager une erreur aussi déplorable (1) ».

Mais ces sages directions ne furent pas toujours suivies. D'une part, il arriva, soit par maladresse, soit par connivence, que *des autorités françaises laissèrent échapper des coupables*, et ce fut l'occasion de difficultés avec les Allemands. Nous avons vu qu'il en fut ainsi à Lunéville, en janvier 1872. Même mésaventure survint en 1873, à Saint-Dié, à la suite d'une tentative d'assassinat commise, le 23 mars, contre un militaire allemand (2). — D'autre part, les jurés firent preuve parfois dans leurs *verdicts d'une indulgence regrettable*, et qui causa même au gouvernement de graves ennuis. Il en fut ainsi notamment en 1871, dans les fameuses *affaires Bertin et Tonnelet*, qui réveillèrent un moment les colères de M. de Bismarck.

Le 10 août 1871, à Chelles (Seine-et-Marne), un jardinier du nom de Bertin avait commis une tentative de meurtre contre le sergent-major prussien Krafft. Peu après, le 5 septembre, un nommé Tonnelet avait tué, au hameau de Montereau, territoire de Montreuil (Seine), un

(1) V. Hanotaux, *op. cit.*, t. I, p. 353.

(2) V. Thiers, *Occupation et libération*, t. II. p. 377. — V. aussi t. I, pp. 8, 11 et 18, et t. II, pp. 380 et 390, d'autres attentats commis contre des soldats de l'armée d'occupation.

Digitized by Google

fantassin du 2e régiment de Thuringe. Arrêtés, Bertin et Tonnelet furent, avec le consentement du général de Manteuffel, renvoyés devant la Cour d'assises : le premier, de Seine-et-Marne ; le second, de la Seine. Malgré les réquisitoires très nets du ministère public, ils furent absous par le jury les 14 et 27 novembre. Ces acquittements provoquèrent les invectives de la presse allemande et les protestations indignées de M. de Bismarck qui, dans une inqualifiable dépêche adressée le 10 décembre à M. d'Arnim et livrée aux journaux allemands, se livra à des attaques injurieuses contre la France et menaça de représailles pour l'avenir. « A l'avenir, si l'extradition nous était refusée, disait-il, nous serions contraints d'arrêter et d'emmener des otages français, et même, dans le cas d'extrême nécessité, de recourir à des mesures plus étendues (1). »

***

On voit de quelles graves difficultés la question de la répression des attentats commis contre les membres de l'armée d'occupation pouvait être la source. Il convient de dire, toutefois, que l'affaire Bertin-Tonnelet fut unique et que, grâce au chef de l'armée d'occupation, elle ne porta pas atteinte aux rapports pacifiques entre les deux pays. Les autres incidents auxquels donnèrent lieu les actes de violence des habitants ne suscitèrent que des difficultés passagères, vite aplanies par M. de Saint-Vallier et le général de Manteuffel. Il en fut de même, nous l'avons montré, des difficultés relatives au logement

(1) V. texte de cette dépêche, *Arch. dipl.*, 1873, t. I, p. 197. — Tout l'incident se trouve d'ailleurs rapporté dans THIERS, *Occupation et libération*, t. I. pp. 104 et s.

Digitized by Google

des troupes occupantes, au fonctionnement des services accessoires réclamés par elles, à la police des départements occupés.

En somme, malgré les passions toujours en éveil, cette occupation, si lourde pour les populations, si pénible pour leur patriotisme, par un vainqueur d'une susceptibilité très vive, d'une méfiance extrême, d'une exigence tracassière et pointilleuse, qui croyait à la France des arrière-pensées de revanche et qui mettait de la raideur, une sorte d'amour-propre à se cantonner sur ses prétentions, sans en rien vouloir céder, *fonctionna sans trop de heurts et de conflits*. Cet heureux résultat est dû surtout à l'idée extrêmement ingénieuse qu'avait eue M. Thiers d'instituer une mission diplomatique spéciale auprès du commandant du corps d'occupation, au choix remarquable qu'il fit de l'homme chargé de cette mission, et aussi — ne craignons point de le répéter — à la correction d'attitude et à l'esprit de conciliation de M. de Manteuffel.

SECTION IV

Vers la libération : Les Conventions d'octobre 1871 et juin 1872

L'occupation allemande, dont nous venons d'étudier successivement l'organisation, la régularisation et le fonctionnement, *dura trente mois*. Encore le terme en fut-il avancé par la célérité avec laquelle la France s'acquitta de sa dette. Son étendue fut d'ailleurs *réduite au fur et à mesure des paiements* partiels de l'indemnité.

Digitized by Google

Il nous reste donc à examiner comment la France put, à l'étonnement du monde entier, remplir en si peu de temps l'énorme obligation pécuniaire que lui avait imposée son vainqueur, et obtenir ainsi la libération de son territoire. Cette œuvre, que M. Thiers poursuivit avec un patriotisme et une activité inlassables, nécessita de délicates négociations avec l'Allemagne et la conclusion d'un certain nombre de conventions, dont les principales sont celles des 12 octobre 1871, 29 juin 1872 et 15 mars 1873. Ce sont ces conventions que nous allons étudier. Nous montrerons comment l'occupation, qui portait au début sur 19 départements, alla se rétrécissant petit à petit jusqu'à se réduire à la ville de Verdun, seule occupée en août-septembre 1873; comment *l'évacuation se fit* successivement et *en six étapes*, savoir :

1°	3 départements	en juillet	1871
2°	4	— en octobre	1871
3°	6	— en novembre	1871
4°	2	— en novembre	1872
5°	4	— en juillet	1873
6°	Verdun	en septembre	1873

jusqu'à cette date du *16 septembre 1873* où la France, après le départ du dernier soldat allemand, reprit vraiment possession d'elle-même.

§ I. — L'emprunt de deux milliards et le début de l'évacuation (juillet 1871)

Aux termes du traité du 10 mai 1871, le paiement des cinq cents premiers millions de l'indemnité de guerre, qui

Digitized by Google

allait procurer à la France l'évacuation de trois départements, devait avoir lieu dans les trente jours qui suivraient le rétablissement de l'autorité du gouvernement français dans Paris. Or, au moment même où Jules Favre, à Francfort, venait de signer, dans un salon de l'Hôtel du Cygne, le désastreux traité de paix, il recevait de Versailles un télégramme lui annonçant que le fort d'Issy venait d'être enlevé aux insurgés parisiens. Onze jours après, le 21, vers trois heures de l'après-midi, l'armée de Versailles entrait dans Paris; puis, c'était pendant une semaine la guerre des rues, et le 28 la lutte prenait fin. On pouvait donc dire que, le 29 mai, l'autorité légitime était rétablie dans Paris.

M. de Bismarck fit savoir, en conséquence, qu'il prenait le 1er juin pour point de départ du délai de trente jours, avant l'expiration duquel devaient être payés les cinq cents premiers millions. Le gouvernement français, inquiet de la façon dont il s'y prendrait pour acquitter cette somme dans un si court délai, demanda le 20 juin, puis le 15 juin. Finalement, l'Allemagne, qui avait de pressants besoins d'argent, y consentit, à la condition que les premiers versements seraient anticipés. Il fut donc convenu que les cinq cents premiers millions seraient payés, savoir :

1° 125 millions avant le 15 juin (1);
2° 100 — — 5 juillet;
3° 100 — — 10 juillet;
4° 175 — — 15 juillet.

(1) Pour ces 125 millions, M. de Bismarck avait, par une convention signée à Francfort le 21 mai 1871, consenti, à titre exceptionnel, à en recevoir le paiement en billets de la Banque de France (V. Villefort, t. I. p. 78).

Digitized by Google

M. Thiers, à qui était échu le rôle pénible « d'administrateur de l'infortune nationale », s'était d'ailleurs mis aussitôt à l'œuvre en vue d'assurer l'exécution des engagements contractés par la France. A peine débarrassé de l'insurrection parisienne, il avait déposé, dès le 6 juin, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, un projet de loi autorisant le gouvernement à émettre un *emprunt de 2 milliards*. La souscription s'ouvrit *le 27 juin* : non seulement elle fut couverte le jour même, mais elle atteignit près de 5 milliards, deux fois et demie la somme demandée. Elle fut réduite à 2 milliards 225 millions.

En possession, dès lors, des sommes nécessaires pour les premiers versements de l'indemnité, M. Thiers fit aussitôt procéder au *paiement des 500 millions*. Il eut lieu à Strasbourg en cinq versements; *le 15 juillet*, il était achevé (1).

Ce paiement devait entraîner l'évacuation immédiate des départements de la Somme, de la Seine-Inférieure et de l'Eure. Mais l'Allemagne, montrant jusque dans le détail

(1) La France avait versé :

1° du 1er au 15 juin (en billets de la Banque de France)	125.000.000 f. »
2° le 1er juillet	100.461.504 85
3° le 15 juillet	274 870.433 89
Total . . .	500.331.938 f. 74

V. Hanotaux, *op cit.*, t. I, p. 323. — V. aussi sur la question du paiement de l'indemnité de guerre : Cucheval-Clarigny, *Les Finances de la France de 1871 à 1891*, pp. 1 à 29 ; Mathieu-Bodet, *Les Finances de la France de 1870 à 1878* ; et surtout le remarquable Rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre et sur les opérations de change qui en ont été la conséquence, présenté à l'Assemblée Nationale le 5 août 1874, par Léon Say, et reproduit dans Léon Say, *Les Finances de la France sous la Troisième République*, t. II, pp. 365 à 442.

Digitized by Google

la rigueur la plus extrême, souleva des *difficultés* au sujet de cette première évacuation partielle. Le gouvernement allemand, en effet, se refusa d'abord à évacuer sous le prétexte que tout l'argent n'était pas encore *compté*. Il soutenait que le jour du paiement effectif n'était pas celui où les espèces avaient été versées aux mains de ses agents, mais le jour où elles avaient été comptées par eux, le jour où le paiement avait été « reconnu » (1).

Peut-être, en droit strict, cette thèse était-elle fondée : il semble, en effet, qu'il n'y a paiement véritable que du jour où celui-ci est reconnu. Mais, en l'espèce, c'était, de la part de l'Allemagne, une exigence tout à fait excessive. On ne pouvait compter, en effet, plus de 800.000 francs par jour en numéraire : le délai du comptage pouvait donc être énorme. De plus, le créancier eût pu, par des lenteurs calculées apportées au comptage, retarder la libération.

Le général de Manteuffel le comprit : il demanda à l'empereur de passer outre et d'ordonner l'évacuation des trois départements. Ce qui fut fait (2) : et *fin juillet 1871*,

(1) V. MAY, *op. cit.*, p. 193.

(2) Mais la question de principe ne fut pas tranchée. En vain M. de Manteuffel proposa-t-il, peu après, un terrain d'entente fort acceptable : il demandait qu'on posât comme principe que le jour du versement serait le jour de la libération, sous la réserve que la France resterait débitrice des manquants constatés (V. lettre de Saint-Vallier à Thiers, 19 août 1871 : THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 58). M. de Bismarck, qui trouvait M. de Manteuffel trop conciliant à notre égard, se refusa à cette concession, laissant voir par là, que le but de l'Allemagne, en soulevant cette difficulté, était seulement de retarder le plus possible l'évacuation. — *C'est seulement en octobre* 1871, lors du voyage de M. Pouyer-Quertier a Berlin, *que la question fut tranchée :* « Je me suis entendu aujourd'hui avec M. Delbrück pour les paiements, écrit-il le 13 octobre. A l'avenir, ils compteront du jour du versement et

Digitized by Google

l'Eure, la Seine-Inférieure et la Somme furent délivrés de l'occupation étrangère (1). Mais les troupes qui occupaient ces trois départements ne rentrèrent pas en Allemagne ; elles restèrent en France.

Comme suite à cette première étape de la libération, le général de Manteuffel consentit, quelques jours après, à certaines évacuations de chemins de fer, savoir : 1° la section de Poix à Formeries, dernier point occupé de la ligne d'Amiens à Rouen ; 2° la ligne de Paris à Poissy ; 3° celle de Gournay à Givors (2). Ces évacuations rendirent à la France la liberté absolue de ses mouvements et de ses communications entre Paris et la Normandie, et entre cette province et les départements du Nord.

Le paiement du premier demi-milliard eut encore pour conséquence de diminuer la charge résultant pour la France de l'entretien de l'armée d'occupation. Conformément aux stipulations de l'article 4 de la Convention de Ferrières, le *nombre des rations* à payer par la France fut *réduit* désormais à 150.000 rations de vivres et à 50.000 rations de fourrages.

non du jour où ils ont été vérifiés » (*Occupation et libération*, t. I, p. 82). Mais la France devrait les intérêts des sommes versées jusqu'à ce que l'opération du comptage soit terminée (*id.*, pp. 88 et 92).

(1) V. THIERS, *Notes et Souvenirs*, p. 196, et *Occupation et libération*, pp. 16 à 28. Dès le 19 juillet, il ne restait plus un seul Allemand dans l'Eure, et il n'y avait plus, dans la Seine-Inférieure et la Somme, que Rouen, Amiens et Péronne qui fussent occupées, par 7 à 8.000 hommes à peine. M. de Manteuffel avait d'ailleurs fait tout disposer d'avance, dans ces trois villes, pour une évacuation immédiate.

(2) V. lettre de Saint-Vallier à Thiers, 28 juillet 1871 : THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 34.

Digitized by Google

§ II. — La seconde étape de l'évacuation (octobre 1871)

Les 500 premiers millions étaient à peine versés que M. Thiers entamait le paiement du milliard qui devait procurer à la France l'évacuation des quatre départements de l'Oise, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et de la Seine, ainsi que celle des forts de Paris, bien que ce milliard ne fût exigible que le 31 décembre 1871 ; et dès le 5 août, un second demi-milliard était versé (1).

Fort de cette ponctualité, qui attestait à la fois et la solidité du crédit de la France et la loyauté de celle-ci à exécuter les engagements contractés, M. Thiers crut pouvoir obtenir de l'Allemagne l'évacuation anticipée des quatre départements susnommés. Un *projet de convention* fut même élaboré entre M. Pouyer-Quertier et M. de Manteuffel, aux termes duquel cette évacuation devait être terminée le 31 août (2) ; de plus, les frais d'entretien de l'armée d'occupation devaient être réduits à partir du

(1) Savoir, 175 millions en espèces ou traites, et le surplus par voie de compensation. — Il avait été, en effet, expressément stipulé à l'article 7 du traité de Francfort, qu' « aucune des déductions que le gouvernement français serait en droit de faire, ne pourrait être exercée sur le paiement des 500 premiers millions. » C'est pourquoi ce fut seulement lors du paiement du second demi-milliard, que l'on fit venir en déduction de l'indemnité de guerre les sommes dues par l'Allemagne à la France. Ces sommes comprenaient : 1° 325.000.000 francs, pour le rachat de la partie du réseau de la Compagnie de l'Est comprise en territoire annexé ; 2° 98.400 francs dus à la ville de Paris comme solde du compte relatif au paiement de la contribution de 200 millions. La Compagnie de l'Est et la ville de Paris avaient délégué leurs créances à l'État français.

(2) V. texte dans Thiers, *Occupation et libération*, t. II, Annexes 1 et 2, pp. 427 et 429.

Digitized by Google

5 août, date du paiement du second demi-milliard. Mais M. de Bismarck refusa de donner son assentiment à ce projet de convention, déclarant au chargé d'affaires de la République à Berlin, M. de Gabriac, que, ne pouvant avoir confiance dans les intentions de la France, il préférait garder aussi longtemps que possible le gage qu'il avait entre les mains (12 août) (1).

En présence de cette mauvaise volonté, il n'y avait plus, suivant le sage conseil donné par M. de Manteuffel, qu'à « payer vite et beaucoup » (2). Le gouvernement français le comprit, et, *en septembre*, il versa à l'Allemagne le *troisième demi-milliard* (3), devançant de trois mois le terme fixé (31 décembre 1871).

Le 8 octobre, le paiement fut reconnu par les autorités allemandes, et ordre fut donné d'évacuer les départements de l'*Oise*, de *Seine-et-Oise*, de *Seine-et-Marne* et de la *Seine*, ainsi que *les forts de Paris (rive droite)*. Ce qui fut fait aussitôt, le général de Manteuffel ayant déjà pris ses dispositions pour que ses troupes fussent en mesure de commencer immédiatement leur mouvement de retraite. *Le 17 octobre, l'évacuation était accomplie*, et le quartier-général allemand était transféré de Compiègne à Nancy.

(1) V. DE GABRIAC, « Souvenirs diplomatiques », *R. D. M.* 1896, pp. 574 à 584.

(2) C'est un point sur lequel il ne cesse de revenir : V. THIERS, *Occupation et libération*, t. I, pp. 39, 52, 54, 58.

(3) 510.006.836 francs, exactement, versés en septembre ;
500.331.938 francs avaient été versés en juillet ;
500.158.170 francs en août.

Total : 1.510.496.944 francs, versés au 2 octobre 1871.

Digitized by Google

§ III. — Les Conventions d'octobre 1871 : évacuation de six nouveaux départements.

Au début d'octobre 1871, l'occupation étrangère se trouvait donc réduite à douze départements, dont six, l'Aisne, l'Aube, la Côte-d'Or, la Haute-Saône, le Doubs et le Jura, devaient être évacués le 1er mai 1872, après le paiement du quatrième demi-milliard. Mais M. Thiers avait déjà songé à devancer cette échéance du 1er mai 1872, car, grâce aux versements anticipés de l'emprunt, la France était dès lors en mesure de payer le quatrième demi-milliard. Il profita de ce que l'Allemagne désirait obtenir la prorogation de l'entré libre du marché français pour les produits alsaciens, pour lui réclamer cette évacuation anticipée en échange de la dite prorogation. Des négociations avaient été engagées à ce sujet dès le 24 août; mais elles traînaient en longueur (1) lorsque, dans les premiers jours d'octobre, M. Thiers se décida à envoyer à Berlin, pour s'entendre directement avec M. de Bismarck, M. Pouyer-Quertier, ministre des finances, dont le chancelier appréciait la rondeur. Les négociations durèrent du 8 au 12 octobre (2). Elles aboutirent aux deux *Conventions du 12 octobre 1871* (3), qui constituaient pour

(1) V. Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 219.

(2) V. Hanotaux, t. I, pp. 320 à 323.

(3) V *Arch. dipl.*, année 1873, p. 178 ; Villeport, t. I, pp. 83-88. La première est la Convention d'évacuation, la seconde la Convention douanière. En outre, un Protocole de signatures déclarait que *ces Conventions étaient indissolublement liées*, de sorte que si l'Assemblée Nationale française ne ratifiait pas la Convention douanière, les stipulations de la Convention d'évacuation ne pourraient recevoir

Digitized by Google

la France un réel succès. L'Allemagne, en effet, moyennant certaines concessions douanières, consentait à *évacuer complètement et immédiatement*, dans les quinze jours de la ratification des Conventions, les *six départements* de l'Aisne, de l'Aube, de la Côte-d'Or, de la Haute-Saône, du Jura et du Doubs, sur la simple promesse de la France, de payer le quatrième demi-milliard à échoir le 1er mai 1872 et la première année d'intérêts des trois derniers milliards à échoir le 3 mars, soit en tout 650 millions, en huit termes, du 1er janvier au 1er mai 1872. La seule condition mise à cette concession était que, jusqu'au paiement intégral des 650 millions, les départements évacués *seraient déclarés neutres* au point de vue militaire, c'est-à-dire que la France ne pourrait y envoyer que la force armée nécessaire au maintien de l'ordre. — L'Allemagne s'engageait en outre, — conformément d'ailleurs aux dispositions de l'article 3 des Préliminaires de paix, non modifiés sur ce point par le traité de Francfort (1), — à *réduire son armée d'occupation à 50.000 hommes* (2).

Huit jours après, les deux conventions étaient ratifiées, et l'ordre d'évacuation était donné (3). Les troupes allemandes commençaient aussitôt leur mouvement de retraite, et, le 1er novembre 1871, l'évacuation des six

d'exécution. Ce qui marquait bien que l'évacuation n'était pas achetée seulement par le paiement anticipé du 4e demi-milliard, mais aussi par des avantages douaniers.

(1) Celui-ci disait, en effet, dans son article 7 : « Les stipulations du traité du 26 février, relatives à l'occupation du territoire français après le paiement des deux milliards, resteront en vigueur. »

(2) V. au sujet de cette convention le discours prononcée par M. de Bismarck au Reichstag, le 25 octobre 1871 ; *Arch. dipl.*, année 1873, p. 185.

(3) V. THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 86.

Digitized by Google

départements était terminée. La France, de son côté, ne fut pas moins exacte à remplir ses engagements. Les 650 millions furent versés intégralement dès le 6 mars 1872, c'est-à-dire avec une avance notable sur les dates convenues.

L'accord du 12 octobre1 871 fut complété, peu après, par une nouvelle *Convention relative à l'entretien de l'armée d'occupation*, convention conclue à Paris le *10 novembre 1871*, mais dont les bases avaient été jetées par M. Pouyer-Quertier lors de son voyage à Berlin (1). — Nous avons vu, en effet, que la convention de Ferrières n'avait déterminé les conditions de l'alimentation des troupes d'occupation que jusqu'au 31 décembre 1871, et que c'était l'intendance allemande qui était chargée d'assurer cette alin tation, moyennant le paiement par la France d'une indemnité journalière de 1 fr. 75 par homme et 2 fr. 25 par cheval. A partir du 1er janvier 1872, le gouvernement français pouvait, à son gré, ou assurer lui-même cet entretien, ou continuer à s'en remettre à l'intendance allemande, mais à de nouveaux prix, à débattre.

La Convention du 10 novembre 1871 (2) décida que les vivres et fourrages nécessaires à l'armée d'occupation continueraient à être fournis par l'Allemagne, jusqu'à l'entière évacuation du territoire français, mais que l'indemnité à payer par la France, de ce chef, serait à partir du 1er janvier 1872, réduite à 1 fr. 50 par homme et 1 fr. 75 par cheval, et calculée sur le pied de 50.000 hommes et 18.000 chevaux. Cette réduction du prix des rations procurait à la France une économie de 21.500 francs par

(1) V. THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 82.
(2) V. *Arch. dipl.*, 1873, p. 197 ; VILLEFORT, t. II, p. 589.

Digitized by Google

jour (1). — Il était convenu, en outre, en ce qui concerne l'année 1871, et par application de l'article 8-4° du traité de paix (2), que le 2 octobre étant considéré comme le jour où le troisième demi-milliard avait été versé, le gouvernement français paierait l'indemnité d'alimentation fixée par la Convention de Ferrières jusqu'au 17 octobre (date de l'évacuation correspondante) pour 120.000 hommes et 40.000 chevaux ; qu'à partir du 17 octobre jusqu'au 5 novembre inclusivement (date de l'évacuation des six départements), cette indemnité ne serait plus payée que pour 80.000 hommes et 30.000 chevaux ; enfin qu'à partir du 6 novembre et jusqu'au 31 décembre inclusivement, c'est sur le pied de 50.000 hommes et de 18.000 chevaux qu'elle serait calculée, mais toujours au tarif fixé par la Convention de Ferrières (3).

Les Conventions d'octobre et novembre 1871 ayant amené une détente heureuse dans les rapports des deux pays, il parut possible de rétablir entre eux les relations diplomatiques sur un pied normal, par la *nomination* et l'installation respective *des deux ambassadeurs* (*janvier*

(1) La dépense quotidienne n'était plus que de 106.500 francs (elle eût été de 128.000 avec l'ancien), au lieu de 1.250.000 francs au lendemain des Préliminaires de Versailles. — Il résulte du rapport de la Commission du budget de 1872 (V. VILLEFORT, t. II, p. 591), qu'à partir du 1er janvier 1872, la dépense totale résultant de l'entretien (nourriture, chauffage etc. —) des troupes d'occupation ne fut plus que de 25 millions par semestre.

(2) Cet article disait en effet : « Dès que l'effectif de l'armée allemande sera réduit au-dessous du chiffre de 500.000 hommes, il sera tenu compte des réductions opérées au-dessous de ce chiffre pour établir une diminution proportionnelle dans le prix d'entretien des troupes payé par le gouvernement français. »

(3) Ce qui donnait 128.000 francs par jour, et non 132.500 francs comme l'indique M. MAY, p. 196.

Digitized by Google

1872). Jusque là, en effet, ces relations n'avaient été assurées que par de simples chargés d'affaires (1). M. Thiers, en désignant pour occuper l'ambassade de Berlin le *vicomte de Gontaut-Biron*, eut le sens juste et la main heureuse (2). On n'en saurait dire autant du choix du *comte d'Arnim*, fait par M. de Bismarck pour représenter l'Allemagne en France. Esprit brouillon, étroit, méticuleux, caractère morose et peu sûr, M. d'Arnim n'était nullement l'homme qu'il fallait à Paris pour aider au rétablissement des bons rapports entre les deux peuples. Mais, en s'arrêtant à ce choix d'un homme qui allait être le représentant de l'exigence conquérante, et dont les rapports ne tendraient qu'à nuire à la France dans l'esprit de son gouvernement, il semble bien, comme le pense M. Hanotaux, que M. Bismarck, qui le connaissait depuis l'enfance, savait ce qu'il faisait.

§ IV. — La convention du 29 juin 1872 : Évacuation de la Marne et de la Haute-Marne.

A peine le paiement du second milliard terminé (mars 1872), M. Thiers, avec un esprit de suite remarquable, songea à entamer des négociations pour le paiement des trois derniers milliards, de manière à hâter le plus possible l'évacuation définitive du territoire dont six départements étaient encore occupés par l'étranger.

Aux termes de l'article 7 du traité de Francfort, qui ne

(1) V. ci-dessus, p. 343.

(2) De Broglie, *op. cit.*, pp. 24 et s. — V. aussi de Gabriac, *op. cit.*, p. 597 et Hanotaux, t. I, p. 356.

Digitized by Google

faisait, sur ce point, que renvoyer à l'article 3 des Préliminaires de paix, la France avait jusqu'au 2 mars 1874, soit encore deux années, pour acquitter le restant de sa dette. *Rien n'avait été convenu pour le cas de paiements anticipés.* Mais on avait prévu la possibilité de substituer à la garantie territoriale, consistant dans l'occupation partielle du territoire français, une garantie financière qui serait reconnue suffisante par l'Allemagne. M. Thiers, en conséquence, encouragé, semble-t-il, par les déclarations du gouvernement allemand qui avait affirmé à maintes reprises son vif désir d'évacuer la France le plus tôt possible (1), espéra obtenir la libération complète du territoire en échange de garanties financières. Mais c'est en vain qu'en mai 1872, il fit, en ce sens, à l'Allemagne proposition sur proposition (2), ajoutant même que si ces propositions ne convenaient pas, il en accepterait d'autres pourvu qu'elles fussent praticables : aucune garantie financière ne pouvait satisfaire un créancier si méticuleux. En réalité, l'Allemagne, qui se montrait inquiète de la prompte réorganisation militaire de la France et feignait de croire que celle-ci était disposée à recommencer la guerre, *se refusait absolument à l'évacuation totale avant la fin des paiements ;* elle désirait garder le plus longtemps possible les places fortes de l'Est, surtout Belfort que le parti militaire parlait

(1) V. notamment lettre de Pouyer-Quertier à Thiers, du 11 octobre 1871. « Je suis allé à midi chez l'Empereur. Il souhaite vivement l'évacuation totale de la France et désire que nous puissions trouver des combinaisons financières pour la hâter autant que possible » (Thiers, *Occupation et libération,* t. I, p. 81 ; V. aussi pp. 109 et 133). — Mais ce n'était là que des paroles.

(2) V. le détail de ces propositions dans Thiers, *Notes et Souvenirs,* pp. 284 et s. et Annexes, et aussi dans sa lettre à Saint-Vallier du 29 mai 1872 : *Occupation et libération,* t. I, p. 353.

Digitized by Google

de ne jamais rendre (1). Le comte d'Arnim, lui-même, ne faisait-il pas insérer, dans la *Gazette de Cologne* du 29 mai, un article dans lequel il disait : « L'état de choses, en vertu des traités, est tel que si la France payait, par exemple, 2.999.999.999 francs, l'armée d'occupation aurait encore le droit d'occuper, pour garantir le paiement du reste, Reims, Épernay, Toul, Verdun, Nancy, Belfort, etc... Les Français doivent, avant tout, ne pas oublier que nous ne sommes obligés à rien (2). »

M. Thiers ne se tint pas pour battu. Bien que l'on déclarât à Berlin que l'on n'avait qu'un intérêt secondaire à un paiement anticipé, il savait que M. de Bismarck désirait toucher le plus rapidement possible les trois milliards. L'Allemagne repoussant toute proposition d'évacuation totale, il demanda du moins une évacuation graduée au fur et à mesure des paiements. Finalement, après de longs pourparlers (3), on aboutit à une *Convention*, signée à Versailles *le 29 juin 1872*, qui contenait les stipulations suivantes (4) :

1° En ce qui touche le *paiement des trois derniers milliards*, la France s'engageait à y procéder en quatre termes, savoir : un demi-milliard, deux mois après l'échange des ratifications de la convention (qui devait avoir lieu dans les dix jours) ; un demi-milliard au 1er février 1873 ; un milliard au 1er mars 1874 ; un milliard, enfin, au 1er mars 1875 ;

2° Quant à l'*évacuation des six départements* encore

(1) Paroles d'un ministre d'une grande Cour étrangère a M. de Gontaut-Biron (V. Thiers, *Occupation et libération*, t. I, p. 159).

(2) V. *Le Procès d'Arnim*, p. 50.

(3) V. Hanotaux, t. I, pp. 423 à 431, 436 à 443 et 449 à 452.

(4) V. *Arch. dipl.*, 1873, p. 374 ; Villefort, t. II, p. 535.

Digitized by Google

occupés, il était convenu qu'elle se ferait *en trois étapes :* la Marne et la Haute-Marne, quinze jours après le paiement du premier demi-milliard, c'est-à-dire en septembre 1872 ; les Ardennes et les Vosges, quinze jours après le paiement du second milliard, soit le 15 mars 1874 ; enfin, les deux autres départements et la ville de Belfort, après le paiement total. — Enfin, la Convention réservait à la France la faculté, après le paiement de deux milliards, de fournir pour le troisième milliard et les intérêts, des garanties financières qui seraient substituées à la garantie territoriale « si elles étaient agréées et reconnues suffisantes par l'Allemagne. »

Il était stipulé, d'ailleurs, que les quatre départements qui devaient être évacués avant le paiement intégral seraient, jusqu'à la complète évacuation du territoire français, *neutralisés* au point de vue militaire, c'est-à-dire que la France ne pourrait y envoyer d'autres troupes que celles nécessaires au maintien de l'ordre, et qu'elle ne pourrait ni y élever des fortifications nouvelles, ni agrandir les fortifications existantes (1). — L'Allemagne aurait, d'ailleurs, le droit de les réoccuper dans le cas où la France n'exécuterait pas la convention. En outre, l'évacuation ne devait pas entraîner une réduction proportionnelle de l'*effectif de l'armée d'occupation ;* celle-ci devait être

(1) L'article 7 ajoute : « Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne s'engage, de son côté, à n'élever dans les départements occupés aucun autre ouvrage de *fortifications* que ceux qui y existent actuellement. » — Cette clause, qui paraît superflue, l'occupant n'ayant évidemment pas le droit d'élever des travaux de défense sur le territoire occupé, avait été insérée à la demande de la France parce que les Prussiens, paraît-il, malgré leurs affirmations contraires, construisaient des ouvrages autour de Belfort (V. THIERS, *Notes et Souvenirs*, p. 310).

Digitized by Google

maintenue jusqu'au bout sur le pied de 50.000 hommes et 18.000 chevaux. De sorte que les départements non évacués, allaient être, au fur et à mesure de la libération des autres, accablés d'une charge plus lourde et plus insupportable. L'Allemagne laissait seulement *espérer* que l'effectif de son armée pourrait peut-être être diminué, et déclarait que, dans ce cas, les frais d'entretien seraient réduits en proportion.

Cette Convention, on le voit, était loin de procurer à la France la libération prochaine que son exactitude à tous ses engagements et la solidité de son crédit lui permettaient d'espérer : au contraire, puisqu'on reportait de 1874 à 1875 l'échéance du dernier milliard, et qu'on liait toujours l'évacuation du territoire aux paiements, les deux départements de la Meuse, de Meurthe-et-Moselle et la ville de Belfort allaient subir une prolongation d'occupation pendant une année. Une telle rigueur témoignait de la part de l'Allemagne d'une défiance tout à fait injuste.

***

Quoi qu'il en soit, dès que l'accord du 29 juin eut été ratifié de part et d'autre (7 juillet), M. Thiers se préoccupa de se procurer les sommes nécessaires pour faire face aux paiements. Le 28 juillet 1872, fut émis un *emprunt de trois milliards* (1), et, bien que cette émission eut lieu un an à peine après l'emprunt de deux milliards, le succès en fut inouï, colossal, et dépassa les espérances les plus opti-

(1) V. le rapport du duc de Broglie à l'Assemblée Nationale, du 6 juillet 1872 (DE CLERCQ, t. X, p. 599.

Digitized by Google

mistes. L'emprunt fut couvert plus de treize fois : les souscriptions s'élevèrent à près de 44 milliards (1).

Le premier versement de garantie (2) et les versements anticipés des souscripteurs permirent de payer tout de suite à l'Allemagne le premier demi-milliard (7 septembre 1872). Ce paiement devait entraîner l'évacuation de la Marne et de la Haute-Marne, laquelle devait avoir lieu quinze jours après, c'est-à-dire le 21 septembre. Le général de Manteuffel se tint donc prêt à mettre ses troupes en mouvement à cette date. Mais l'évacuation fut retardée, sur la demande du gouvernement français, pour permettre la construction, dans les quatre départements qui allaient rester occupés, de baraquements destinés à recevoir les troupes de la Marne et de la Haute-Marne, de manière à épargner le logement militaire aux habitants et à éviter à ces contrées déjà si éprouvées un supplément de charges (3). Elle fut fixée au 4 novembre, d'un commun accord entre les autorités allemandes et françaises (4). Toutefois, pour calmer les impatiences du public, le général de Manteuffel fit partir, dès la seconde quinzaine d'octobre, quelques troupes, ainsi que les services accessoires : ambulances, postes et télégraphes, et les gros

(1) Exactement 43.816 096.551 francs, dont 13.252 millions pour Paris, 4. 513 millions pour la province et près de 26 milliards pour l'étranger (ce qui atteste la confiance que même à l'étranger, on avait dans le crédit de la France, malgré ses désastres). Il fallut réduire les souscriptions dans la proportion de 88 °/₀.

(2) Le paiement devait s'effectuer par un versement (de 14 fr. 50 pour 5 francs de rente) au moment de la souscription, et par vingt versements mensuels, dont le dernier devait être effectué, le 11 avril 1874.

(3) V. THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 102.

(4) *Id.* p., 117.

Digitized by Google

bagages. L'*évacuation de la Marne et de la Haute-Marne* fut terminée le 18 *novembre 1872* (1) Les troupes qui les occupaient, environ 16.000 hommes, furent dirigées en majeure partie sur la Meuse et la Meurthe, les deux départements qui devaient être les derniers évacués.

SECTION V

La libération du territoire français (16 septembre 1873).

La France avait encore à acquitter deux milliards et demi, savoir : 500 millions au 1er février 1873, un milliard au 1er mars 1874 et un milliard au 1er mars 1875. Or, grâce au succès de l'emprunt de trois milliards, les 500 milions étaient payés à la fin de 1872 (2), et M. Thiers prévoyait qu'il pourrait payer les deux derniers milliards dans le courant de 1873, c'est-à-dire bien avant les délais prévus par la Convention du 29 juin 1872. La question se posait donc de nouveau de savoir si l'Allemagne consentirait en échange d'un paiement anticipé, à évacuer le territoire français avant les dates fixées.

§ I. — Les négociations préliminaires (janvier-mars 1873)

Dès janvier 1873, M. Thiers, qui sentait le terrain politique dangereux pour lui et qui n'en était que plus ardent

(1) V. Thiers, *Occupation et libération*, t. II, p. 137.
(2) *Id.*, p. 153.

Digitized by Google

à vouloir terminer l'œuvre de la libération, fit faire des ouvertures en ce sens à M. de Bismarck (1). Celui-ci, qui avait été si lent et si soupçonneux au printemps précédent, se montra cette fois disposé à aboutir promptement.

Mais une double difficulté se présenta. D'une part, l'Allemagne se refusait à réduire le chiffre de l'armée d'occupation : or, il paraissait difficile de concentrer, après l'évacuation des Ardennes et des Vosges que devait entraîner le paiement du quatrième milliard, toute l'armée dans les deux derniers départements à occuper. Ce n'est pas que cette concentration offrît des difficultés insurmontables sous le rapport militaire et stratégique, mais les deux départements de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle eussent été littéralement écrasés sous le poids de 50.000 soldats allemands, et il était à craindre que cela ne provoquât l'exaspération des populations et n'amenât des incidents déplorables. Il fallait chercher à éviter cette douloureuse extrémité. C'est ce que M. Thiers comprit parfaitement. — D'autre part, l'Allemagne voulait garder Belfort jusqu'au dernier moment, ce qui, étant donnés les sentiments du parti militaire allemand à ce sujet, faisait naître des soupçons dans l'opinion publique : celle-ci craignait que Belfort ne fût pas rendu.

Sur le premier point, M. Thiers proposa de prendre un moyen terme : « Le quatrième milliard payé en mai, disait-il, on n'évacuerait pas les deux départements qu'on nous devrait, mais, en retour, on devancerait l'évacuation des deux autres départements d'un temps égal à celui

(1) V. lettres à Gontaut-Biron et à Saint-Vallier, janvier-février 1873 : *Occupation et libération*, t. II, pp. 153, 177, 195). — V. aussi sur les péripéties de cette négociation Gontaut-Biron, *op. cit.*, pp. 238-325 ; Valfrey, *op. cit.*, t. II, pp. 147-163.

Digitized by Google

dont nous aurions prolongé l'occupation des Vosges et des Ardennes. L'évacuation s'opérerait alors d'un seul coup, pendant que s'accomplirait le versement du cinquième milliard. Ainsi, par exemple, si le quatrième milliard était payé au 1er mai et le cinquième au 1er septembre, on évacuerait totalement au 1er août (1). »

Cette solution finit par être acceptée par l'Allemagne, mais avec cette réserve que « la ville de Belfort, qui ne faisait pas partie des quatre départements, resterait occupée jusqu'à l'entier paiement, mais pour être évacuée aussitôt après (2). » — C'était nettement posé *la question de Belfort*. M. de Bismarck déclarait, il est vrai, que le roi exigeait cette prolongation de l'occupation de Belfort que par crainte des agitations révolutionnaires qui pourraient se produire en France après le départ des troupes allemandes (3). Mais, en réalité, l'Allemagne voulait con-

(1) V. lettre à Saint-Vallier du 10 février 1873 : THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 213. — C'est en effet par le canal de Nancy c'est-à-dire *par l'intermédiaire de M. de Saint-Vallier et du général de Manteuffel* que fut conduite la négociation relative à l'évacuation définitive du territoire. M. Thiers s'était bien adressé d'abord à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris. Mais on s'aperçut que M. d'Arnim s'abstenait de transmettre les propositions à Berlin, et M. Bismarck, averti par Nancy, reconnut la mauvaise volonté de son ambassadeur. Ce fut donc l'attitude étrange, pour ne pas dire déloyale, du comte d'Arnim qui amena les deux gouvernements à se servir de la voie de Nancy pour leurs négociations. Et s'est ainsi que s'explique le rôle anormal que le quartier général allemand et la mission française détachée auprès de lui jouèrent en cette circonstance (V. ci-dessus p. 350).

(2) V. dépêche de M. de Bismarck au général de Manteuffel, du 2 mars 1873 : THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 259.

(3) Il semble bien, en effet, que si l'empereur Guillaume se décidait si difficilement aux conventions du 29 juin 1872 et du 15 mars 1873, c'était tout autant par crainte du déchaînement en France de l'esprit révolutionnaire que par crainte de la revanche (V. notamment lettre

Digitized by Google

server quelques positions en France aussi longtemps que les traités lui en donnaient la possibilité. Il résulte, en effet, tant des documents du Procès d'Arnim que des Souvenirs du prince de Bismarck, qu'à cette époque le chancelier avait le pressentiment d'une lutte prochaine. C'est pourquoi il ne voulait pas abandonner le gage territorial sans avoir obtenu toute l'indemnité : il entendait prendre ses sécurités autant qu'il était humainement possible. — Il affirmait d'ailleurs qu'il n'y avait dans le fait de la prolongation de l'occupation de Belfort aucune arrière-pensée, et pas la moindre velléité de conservation indéfinie (1).

Malgré ces assurances, et bien que le général de Manteuffel se fût porté garant de la parfaite loyauté de l'Allemagne et eût affirmé, sur l'honneur, que Belfort serait rendu à la France lors du dernier paiement, M. Thiers, qui craignait l'effet fâcheux que produirait cette réserve sur l'opinion, fit un dernier effort et supplia qu'on y renonçât. Bismarck, cédant partiellement, finit par proposer de *substituer Verdun à Belfort* (2), et M. Thiers

de Gontaut-Biron à Broglie, du 29 mai 1876 : DE BROGLIE, *op. cit.*, p. 107). Et M. de Bismarck utilisait ces dispositions de l'empereur, mais sans les partager : c'était par crainte de la revanche qu'il voulait garder son gage territorial. A l'inverse de son souverain, les agitations révolutionnaires n'étaient pas pour lui déplaire en France. Ce qu'il souhaitait pour la France, c'était une « république dissolvante » (V. Instructions à M. d'Arnim du 20 décembre 1872 : DE BROGLIE, *op. cit*, p. 123). Il était d'ailleurs sur ce point en désaccord avec son représentant à Paris.

(1) V. THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 265-266.

(2) Entretien du 11 mars avec M. de Gontaut-Biron (V. THIERS, *Occupation et libération*, t. II, p. 297) : « Est-ce l'occupation de Belfort qui vous tourmente ? Laissez-nous jusqu'à l'entier paiement un autre gage matériel équivalent, Toul, Verdun par exemple; alors

Digitized by Google

s'empressa d'accepter cette substitution. Bien lui en prit, car, au moment où l'accord allait être signé, le prince, alléguant les difficultés que faisait l'autorité militaire, tenta de revenir sur sa concession. La substitution de Verdun à Belfort, disait-il, serait regardée à Berlin comme un acte de défiance de notre part, et il pourrait en résulter pour nous bien des lenteurs et des ennuis. L'offre de cette substitution avait été faite pour nous donner la preuve de l'absence de toute arrière-pensée à Berlin, mais avec la conviction que nous ne l'accepterions pas pour ne pas affecter la défiance. La renonciation par nous à cette substitution serait une preuve de confiance qui amènerait, sans doute, le roi à renoncer à l'occupation de Belfort au moment de l'évacuation des quatre départements. En tout cas, il se reprochait « cette malencontreuse idée », qui lui valait beaucoup d'ennuis (1). Mais M. Thiers fut inébranlable, et le 15 mars 1873, à cinq heures du soir, l'accord fut conclu aux conditions sus-indiquées (2).

§ II. — La convention du 15 mars et la cinquième étape de l'évacuation (juillet-aout 1873).

Aux termes de cette convention (3), qui fut signée à

nous évacuerons Belfort en même temps que les autres départements. Tout ce que nous voulons, pendant l'occupation et jusqu'à la fin, c'est *une bonne position stratégique*, qui nous donne une base de défense solide *en cas d'attaque de votre part.* » — M. de Bismarck, qui ne détestait pas les boutades, avait déclaré auparavant que si Belfort ne nous était pas rendu, il s'engageait « à aller se constituer prisonnier à Paris. »

(1) V. Thiers, *Occupation et libération*, t. II, pp. 327, 341, 350 et 358.

(2) V. Thiers, *Notes et Souvenirs*, pp. 381 à 392.

(3) V. Villefort, t. IV, p. 1.

Digitized by Google

Berlin par le chancelier et M. de Gontaut-Biron et que M. Thiers a qualifiée de « paix définitive », la France s'engageait à payer, avant le 10 mai 1873, les 500 millions restant dus sur le quatrième milliard, échéant seulement au 1er mars 1874 en vertu de la convention du 29 juin 1872, et à payer le cinquième milliard, à échoir seulement le 1er mars 1875, en quatre termes de 250 millions chacun, les 5 juin, 5 juillet, 5 août et 5 septembre 1873, le dernier paiement devant comprendre également les intérêts échus à partir du 2 mars 1873.

L'Allemagne, de son côté, s'obligerait à *évacuer* l'arrondissement de Belfort et les quatre départements des Ardennes, des Vosges, de la Meurthe-et-Moselle et de la Meuse *dans un délai de quatre semaines à partir du 5 juillet*, à l'exception toutefois de la place de Verdun, avec un rayon de trois kilomètres autour de la dite place, qui ne devait être évacuée qu'après le paiement total de l'indemnité, c'est-à-dire après le 5 septembre 1873, et dans un délai de quinze jours. — Mais, jusqu'à l'évacuation de Verdun, les départements libérés en juillet devaient être neutralisés au point de vue militaire, et il était interdit à la France, soit d'y élever des fortifications nouvelles, soit d'agrandir celles déjà existantes. Par contre, l'Allemagne consentait enfin à la *réduction du chiffre de ses troupes*. Encore ne fut-ce pas sans difficultés : Bismarck parlait d'abord de concentrer les 50.000 hommes de l'armée d'occupation à Verdun et sur la route de Verdun à Metz. Mais cette exigence ne fut pas maintenue. On se borna à renforcer la garnison de Verdun ; il fut convenu que l'effectif des troupes qui occuperaient Verdun n'excéderait pas, de plus de 1.000 hommes, le chiffre de la garnison qui s'y trouvait au 15 mars 1873. — Enfin la convention

Digitized by Google

prévoyait un arrangement militaire à intervenir au sujet de l'occupation temporaire de Verdun et de la route d'étapes à suivre pour la retraite définitive.

Telle fut cette convention qui clôturait de la façon la plus remarquable la série des actes diplomatiques destinés à mettre fin à l'occupation allemande. Jusqu'au bout, la diplomatie allemande s'était montrée méfiante et pointilleuse, gardant ses positions avec acharnement, ne cédant qu'à contre-cœur, même quand elle n'avait rien à perdre en cédant. Les ratifications furent échangées le 22 mars.

***

La convention du 15 mars fut ponctuellement exécutée de part et d'autre. Le 10 mai, à la date fixée, la France avait acquitté complètement les 500 millions restant dus sur le quatrième milliard ; et quelques jours après, elle commençait le paiement du cinquième et dernier milliard.

Cependant, avant même que la convention fût complètement exécutée, un grave événement survint en France qui provoqua partout en Europe, et en particulier à Berlin, de la surprise et de l'inquiétude. Le 24 mai, M. Thiers était renversé par l'Assemblée Nationale, comme si l'on eût voulu lui enlever l'honneur du grand acte de la libération du territoire, que sa volonté tenace avait accompli. Mais sa chute, heureusement, ne retarda pas l'heure de la délivrance. Le cinquième milliard fut très exactement payé aux dates prévues, et dès le 5 juillet, la libération des quatre derniers départements et de Belfort commença par l'expédition des bagages, du matériel et des ambulances. Le 5 *août, Nancy,* qui avait été

Digitized by Google

pendant près de deux ans la capitale de l'occupation allemande, fut *évacuée* (1) et les Allemands n'occupèrent plus en France que Verdun.

§ III. — Évacuation de Verdun et fin de l'occupation (16 septembre 1873)

La convention spéciale réglant les détails de l'occupation temporaire de Verdun et l'établissement de la route d'étapes pour le départ des dernières troupes allemandes (par Conflans et Étain), avait été signée à Nancy le 17 avril 1873 par M. de Saint-Vallier et le général de Manteuffel (2). Toujours sur ses gardes, l'occupant avait stipulé que la route serait bordée par une zone d'une largeur totale de 12 kilomètres, que le chemin de fer, en voie d'achèvement, de Verdun à Metz, serait mis à la disposition de l'armée allemande, que les deux gîtes d'étape seraient occupés par un bataillon et que le rayon de la zone de protection de Verdun serait porté de 3 à 10 kilomètres.

M. Thiers avait bien espéré amener le cabinet de Berlin à renoncer à l'occupation de Verdun. Il comptait, en effet, ouvrir des négociations à ce sujet aussitôt le paiement du 5 juin. Comme le gouvernement allemand éprouvait à cette époque de sérieux besoins de numéraire, il se pro-

(1) V. le récit du départ des troupes allemandes, et de la rentrée des troupes et autorités françaises, dans Hanotaux, t. II, pp. 101-102, et dans Oswad Leroy, *Nancy au jour le jour*. — Quelques légers incidents marquèrent cette fin de l'occupation : V. Doniol, *op. cit.*, p. 410; Hanotaux, t. II, p. 101 et note.

(2) V. Villefort, t. IV, p. 17; Thiers, *Occupation et libération*, t. II, pp. 383-400.

Digitized by Google

posait de lui offrir, en échange de l'évacuation de Verdun en juillet, le versement immédiat d'une forte somme en or, telle que 200 millions environ (1). Mais les passions des partis de l'Assemblée Nationale ne lui en laissèrent pas le temps, et, après la retraite de M. Thiers, il ne fut pas donné suite à ce projet de négociation (2).

Verdun resta donc occupé jusqu'au paiement complet de l'indemnité de guerre. Le 13 septembre 1873, les Allemands l'évacuèrent enfin (3). *Le 16*, à sept heures du matin, ils quittèrent Conflans et Jarny, les dernières localités occupées, et à neuf heures *ils franchirent la nouvelle frontière* (4) : le drapeau français flottait déjà au poteau-frontière ; le général de Manteuffel, qui était demeuré en France avec les derniers soldats allemands apportant jusqu'au dernier jour la même attention bienveillante à éviter tout incident, le salua de l'épée et rentra en Allemagne (5). La libération du territoire était anticipée de près de deux ans.

Maurice Barrès, dans son beau livre *La Colline inspirée*, nous a, d'une plume émue, tracé un tableau inoubliable de ce que fut l'évacuation (6). « Rien, aujourd'hui, dit-il, ne peut faire comprendre à ceux qui ne l'ont pas éprouvée, l'émotion patriotique, d'une qualité religieuse, qui souleva

(1) V. THIERS, *Occupation et libération*, t, II, pp. 401, 407, 413, et 415.

(2) V. lettre de Saint-Vallier du 6 juin 1873 (*Id.*, t. II, Annexe 13) ; V. VALFREY. *op. cit.*, t. II, p. 197 : DONIOL, *op. cit.*, p. 396 et s.

(3) V. le récit de cette évacuation dans Oswald LEROY, *Nancy au jour le jour*, cité par HANOTAUX, t. II, p. 104.

(4) V. *Journal officiel* du 17.

(5) A son retour à Berlin, il obtint le bâton de feld-maréchal.

(6) Rappelons aussi le dessin de Maurice Toussaint, « Le dernier bataillon allemand passe la frontière. »

Digitized by Google

toutes ces petites villes au départ de leurs garnisons prussiennes. Il en alla partout à peu près de même. Dès le matin, un caporal sapeur de la compagnie des pompiers était dans le clocher avec la mission de surveiller les Prussiens. Toute la matinée, on en voyait encore dans les rues. Vers midi, ils commençaient à se faire rares. Bientôt, le guetteur annonçait la formation de la colonne. Un prodigieux silence de toute la population se faisait. A cinq heures sonnant, leur chef poussait trois hourras, et la troupe s'ébranlait. Quand le soldat de tête débouchait sur la grand'route, les cloches de l'église se mettaient à sonner en volée ; le caporal sapeur accrochait son drapeau en haut du clocher, près du coq ; instantanément, la petite ville se pavoisait, et chacun se précipitait dans la rue. C'était une fourmilière heureuse, une famille dont tous les membres se congratulaient, une espèce de victoire, une première revanche. Un seul mot était sur toutes les lèvres : Espérance ! Espérance ! »

JUGEMENT SUR CETTE OCCUPATION

Telle fut cette occupation de garantie, la plus considérable et la plus lourde que l'histoire ait connue, et qui dura près de trente mois, de mars 1871 à septembre 1873 (1).

Certes, cette prise d'un gage territorial n'avait rien en soi d'anormal. Nous avons montré, en effet, au cours de

(1) Nous n'envisageons ici que l'occupation à titre de gage du paiement de l'indemnité. Quant à l'occupation de guerre, elle avait commencé le 4 août 1870.

Digitized by Google

cette étude, qu'il y avait eu de nombreux précédents. Déjà même, la France, en 1815, avait subi l'application d'une mesure semblable.

Mais où l'occupation de 1871 apparaît vraiment *exceptionnelle*, c'est par l'étendue du territoire occupé, par l'effectif considérable de l'armée d'occupation, et surtout *par l'énormité de la dette dont elle avait pour objet de garantir le paiement*, énormité qui avait étonné le créancier lui-même. Et, en effet, pour mettre fin à cette occupation, la France dut payer à l'Allemagne, en un délai de deux ans, la somme formidable et sans précédent de 5.315.758.853 francs (1), sans compter 340.737.000 francs (2) pour l'entretien des troupes allemandes pendant l'occupation (3).

Aussi est-il permis de se demander si l'Allemagne, en manifestant de pareilles exigences, ne caressait pas l'espoir, sinon de voir chanceler la solvabilité de son débiteur, du moins de rendre le paiement de l'indemnité beaucoup plus

(1) Savoir :

Capital	5.000.000.000 f. »
Intérêts	302.123.784 f. 51
Frais d'escompte et de conversion	13.635.068 f. 78
Total . . .	5.315.758.853 f. 29

(2) V. VILLEFORT, t. V, p. 92. — C'est par erreur que M. Hanotaux indique le chiffre de 248.625.000 francs : c'est là seulement le montant de la dépense d'entretien pour l'année 1871 (V. VILLEFORT, t. II, p. 590).

(3) Encore cette somme énorme ne constituait-elle pas la totalité du gain réalisé par les vainqueurs. Il convient d'y ajouter 200 millions, valeur des 147.145 hectares de forêts annexées ; 62 580.000 frs d'impôts perçus directement par les armées allemandes ; enfin 251 millions de contributions de guerre payés par Paris et autres villes. C'est donc un total de plus de six milliards (exactement 6.170.430.853 francs) qu'a touché l'Allemagne, sans compter la valeur intrinsèque de deux riches provinces.

Digitized by Google

long en fait que ne le prévoyait le traité de paix, et par ce moyen, de prolonger son occupation du territoire français pendant de nombreuses années. Et la rapidité avec laquelle la France s'acquitta de sa dette fut pour elle, non seulement une surprise, mais, dans une certaine mesure, une déception.

Ce qui paraît confirmer cette opinion, ce fut la conduite même de l'Allemagne, qui, on l'a vu, attendit le *paiement intégral* de l'indemnité de guerre *pour retirer ses troupes*, et ne voulut jamais consentir à faire profiter la France de la stipulation écrite dans l'article 3 des Préliminaires, c'est-à-dire à substituer à la garantie territoriale de l'occupation d'autres garanties, notamment des garanties financières.

En outre, jamais elle n'accorda les évacuations successives qu'en bataillant, après avoir imposé des concessions accessoires et chaque fois, pour ainsi dire, à regret (1). Toutes les occasions, tous les prétextes lui parurent bons pour retarder le retrait de ses troupes. — Enfin, à partir de 1872, elle se refusa absolument à rappeler un seul homme de l'armée d'occupation, et l'effectif de celle-ci fut maintenu sur le pied de 50.000 hommes et 18.000 chevaux (2). Pourtant, la simple équité eût exigé une diminution de cet effectif au fur et à mesure des évacuations ; car le maintien de celui-ci faisait disparaître une partie des avantages de l'évacuation. D'ailleurs la solidité du gage territorial n'en eût, en aucune manière, été ébranlée : qu'importait, en effet, que les troupes qui venaient d'évacuer un département fussent d'un côté de la frontière ou de l'autre?

(1) V. MAY, *op. cit.*, p. 191.
(2) V. MAY, *op. cit.*, pp. 196-198.

Digitized by Google

*
* *

Cette présence d'une armée étrangère sur une partie du sol français n'était cependant point sans *inconvénients, même pour l'occupant*. D'abord, comme on l'a vu, c'était une source de difficultés sans cesse renaissantes, de nature souvent très aiguë. Ensuite, elle ravivait les passions et les haines, empêchait le temps de faire son œuvre d'apaisement, engendrait l'insécurité et par là entravait les relations commerciales. Enfin le moral même de l'armée allemande souffrait de cette occupation prolongée. Les soldats étaient mécontents de demeurer aussi longtemps éloignés de leurs foyers, et le mécontentement engendrait les mauvaises habitudes, l'ivrognerie et l'indiscipline, l'ivrognerie surtout par suite du bon marché du vin en France. Le général de Manteuffel s'en préoccupait vivement, et, en faisant part de ses inquiétudes à Berlin (1), il insistait pour qu'il soit mis fin le plus tôt possible à cette « triste occupation » comme il l'appelait (2). Mais on ne l'écouta pas. Le parti militaire allemand, dont les craintes, les défiances, les regrets mal dissimulés, pesaient d'un poids si lourd sur les décisions du vieil empereur, ne voulait entendre parler à aucun prix d'évacuation anticipée.

*
* *

Ainsi *l'Allemagne mit tout en œuvre pour prolonger son*

(1) V. lettre de Manteuffel à Bismarck, citée par Saint-Vallier, le 2 mars 1872 : THIERS, *Occupation et libération*, t. I, p. 197.

(2) Vers la même époque, le maréchal de Moltke lui-même disait que « la vie matérielle était si douce et si facile en France qu'elle gâtait le métier pour ses soldats » (V. DE BROGLIE, *op. cit.*, p. 30).

Digitized by Google

occupation : retranchée dans la rigueur de son droit, elle exigea que le dernier franc eût été payé pour se retirer. ***Il en avait été tout autrement en 1815.*** Nous avons vu, en effet, que les Alliés avaient consenti à évacuer le territoire français dès 1818, alors que le tiers de la contribution de guerre restait encore a acquitter.

Il est vrai que l'occupation de 1871 n'avait pas le même caractère que celle de 1815. En 1815, nous l'avons montré (1), les Puissances alliées avaient décidé de ne pas lier la durée de l'occupation au paiement de l'indemnité. La France, alors, n'avait pas le droit d'exiger la libération de son territoire en échange du paiement de la contribution de guerre; pour obtenir cette libération, il fallait qu'elle inspirât confiance aux Alliés et que ceux-ci considérassent comme définitivement éteint le foyer révolutionnaire. Cette confiance étant revenue avant l'acquittement intégral de la dette, ils décidèrent de rappeler immédiatement leurs troupes, dont la présence en France ne leur paraissait plus nécessaire. — En 1871, au contraire, l'Allemagne avait seulement voulu s'assurer contre l'insolvabilité de son débiteur. Elle ne renonça à son gage que lorsque celui-ci se fut complètement libéré.

D'ailleurs, si, en 1818, la France avait obtenu la fin immédiate et sans condition d'une occupation dont un long délai restait encore à courir, c'était surtout grâce à l'appui bienveillant de la Russie. Mais en 1871 l'état des choses et des esprits était bien différent : la France n'avait à compter sur l'aide d'aucune des puissances d'Europe; et ni l'empereur Guillaume, ni M. de Bismarck, entretenus d'ailleurs dans leur défiance par les rapports tendancieux

(1) V. ci-dessus, p. 146. — V. aussi MAY, *op. cit.*, p. 190.

Digitized by Google

et inexacts de M. d'Arnim, n'avaient rien des sentiments généreux du tsar Alexandre Ier.

*
* *

De même qu'en 1815 la France avait dû sa prompte libération au gouvernement sage et prudent du duc de Richelieu, de même la France en 1871 fut rapidement délivrée des baïonnettes étrangères grâce *à la sagesse, à l'expérience, à la compétence de M. Thiers*. L'Allemagne fit confiance plutôt à la réputation et à la politique du vieil homme d'État qu'à la France elle-même qu'elle connaissait mal (1). Dans cette œuvre de la libération du territoire, il montra une énergie, une ténacité intelligente et souple, vraiment admirables. En ces temps troublés, il sut inspirer au pays confiance en lui-même et en son avenir. Aussi pensons-nous que l'Assemblée Nationale — qui a sa part, elle aussi, dans cette œuvre patriotique —, ne fit que rendre à l'illustre vieillard un hommage légitime quand elle déclara, le 17 mars 1873, qu'il avait « bien mérité de la patrie » et lorsque, le 17 juin 1877, Gambetta salua M. Thiers du titre de « libérateur du territoire (2), » il ne fit que devancer le jugement de la postérité.

(1) V. May, *op. cit.*, p. 186.

(2) V. le compte rendu de cette séance mémorable dans Hanotaux, *op. cit.*, t. IV, pp. 30-31.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

L'EXPANSION COLONIALE ET LES OCCUPATIONS MILITAIRES EN TEMPS DE PAIX (1873 A NOS JOURS)

SECTION I : La politique mondiale : diversité des occupations militaires à l'époque contemporaine.

La guerre russo-turque (1877) et les occupations qui en furent la conséquence. — Débuts de l'expansion coloniale : Tunisie (1881), Egypte (1882). — La guerre du Pacifique (1879-1883). — La France à Madagascar et en Indo-Chine (1884-1893).

Guerres sino-japonaise, gréco-turque et hispano-américaine : occupations auxquelles elles ont donné lieu (1894-1898). — Les Puissances en Crète (1897). — L'expansion européenne en Extrême-Orient : les occupations à bail (1898). — Révolte des Boxers (1900) : occupations de la Mandchourie et du Petchili. — La guerre russo-japonaise et l'occupation de la Corée (1904). — Les Anglais au Thibet. - L'accord anglo-français de 1904 et l'occupation du Maroc (1907). — L'accord anglo-russe de 1907 et l'occupation de la Perse (1909). — Guerre italo-turque (1911) : occupation des îles de la mer Egée.

SECTION II : La guerre russo-turque, le Congrès de Berlin et les occupations auxquelles ils ont donné lieu (1878).

§ 1. — Occupation de la Bulgarie par les Russes (1878-1879). — Le traité de San-Stefano (3 mars) et l'occupation du nouvel Etat bulgare. — Son but. — Modifications apportées par le traité de Berlin. — Le régime de l'occupation. — La tutelle russe après l'évacuation (1879).

§ 2. — Occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche (1878-1908). — L'article 25 du traité de Berlin et l'accord secret austro-turc du 13 juillet 1878. — La Convention de Constantinople (21 avril 1879). — Caractères de cette occupation ; mandat européen ; droit d'administration ; durée illimitée. — Annexion déguisée. — La Bosnie-Herzégovine pendant l'occupation autrichienne. — L'annexion (1908).

L'occupation du sandjak de Novi-Bazar : son caractère différent.

Digitized by Google

§ 3. — Occupation de Chypre par l'Angleterre (1878). — L'alliance anglo-turque du 4 juin 1878. — But de l'occupation de Chypre. — Convention du 1er juillet 1878. — C'est aussi une annexion déguisée.

SECTION III : La France à Tunis (1881) et les occupations de protectorat.

La question tunisienne au Congrès de Berlin. — L'expédition de 1881 et le traité du Bardo (12 mai) : droit d'occupation militaire. — Traité de la Marsa (1883) : le protectorat français.

Caractère particulier des occupations de protectorat.

SECTION IV : Une occupation de fait : l'Angleterre en Egypte (1882).

Les événements de 1882 et l'occupation anglaise. — Son but. — Sa nature non conventionnelle. — Son caractère précaire. — Ce qu'elle est devenue : un protectorat de fait.

SECTION V : La guerre du Pacifique et l'occupation du territoire péruvien par le Chili (1883).

Causes de cette guerre. — Conférences d'Arica (1880) et Traité de paix d'Ancon (1883) : double clause d'occupation. — 1° L'occupation de l'île de Lobos. — 2° L'occupation des provinces de Tacna et Arica. — Sa nature. — Condition résolutoire : le plébiscite des populations. — Difficultés d'organisation du plébiscite : prolongation de l'occupation.

SECTION VI : Les occupations de garantie (1885-1912).

Leur importance à l'époque contemporaine : principales occupations.

§ 1. — Occupation du port siamois de Chantaboun par la France (1893). — Ses causes. — Son but. — Prolongation de l'occupation jusqu'en 1904.

§ 2. — La guerre sino-japonaise et l'occupation de Weï-haï-Weï par le Japon (1895). — Traité de Shimonoseki : indemnité de guerre et occupation de garantie. Réglementation de l'occupation. — Importance du traité de Shimonoseki. — Evacuation (1898).

§ 3. — La guerre greco-turque et l'occupation de la Thessalie par les Turcs (1897). — Les Préliminaires de paix du 18 septembre 1897 : l'occupation. — Rôle des grandes Puissances. — Le traité de paix et son exécution. — Evacuation de la Thessalie : juin 1898.

§ 4. — L'expédition anglaise au Thibet et l'occupation de la vallée de Choumbi (1904). — Traité de Lhassa : 7 septembre 1904. — Caractère de cette occupation. — L'accord anglo-russe de 1907 et l'évacuation du Thibet.

§ 5. — Occupation des îles turques de la mer Egée par l'Italie (1912). — Guerre italo turque et traité de Lausanne (octobre 1912). — Le conflit turco-balkanique et l'occupation italienne.

Digitized by Google

SECTION VII : Les occupations internationales en Crète et en Chine.

§ 1. — Les événements de Crète et l'occupation de l'île par les Puissances (1897). — La Crète, la Turquie et les Puissances avant 1897. — Les massacres de 1897 : proclamation de l'union à la Grèce. — Occupation de l'intérieur de l'île par les troupes helléniques : son caractère. — Occupation du littoral par les six grandes Puissances européennes (février-mars 1897).

Retraite des Grecs (mai 1897) : les amiraux administrateurs de l'île. — L'Ordonnance de police du 31 août et le Règlement du 18 décembre. — L'Allemagne et l'Autriche se retirent (mars 1898) : nouvelle organisation de l'occupation. — Rappel des troupes et autorités ottomanes (novembre) : remise officielle de l'administration aux amiraux.

Le prince Georges de Grèce haut commissaire en Crète (décembre 1898). — La Constitution crétoise de 1899 : organisation d'une administration autonome. — Continuation de l'occupation jusqu'en 1908.

Nature et caractères de cette occupation. — Dans quelle mesure elle est une occupation consentie. — Absence de réglementation. — La théorie du dépôt. — But de l'occupation crétoise.

§ 2. — Les massacres des Boxers et l'occupation internationale en Chine (1901). — Le protocole du 7 septembre 1901 : occupation du Petchili. — Son caractère. — Son but : garantir la sécurité des légations. — La guerre de 1904 et ses conséquences. — La révolution chinoise (1911) : maintien de l'occupation.

SECTION VIII : La guerre hispano-américaine et les occupations de Manille et de Cuba (1898).

Causes de cette guerre. — Ses conséquences.

§ 1. — Occupation de la ville de Manille (août-décembre 1898). — Le protocole de paix du 12 août. — But, caractère et fonctionnement de cette occupation. — Le traité de paix du 10 décembre : annexion des Philippines.

§ 2. — Occupation de Cuba (1898-1902). — Occupation de fait, des Préliminaires de paix au traité définitif (août-décembre 1898). — Consécration de l'occupation par le traité du 10 décembre. — Son caractère imprécis ; raisons d'être de cette imprécision. — Ses conséquences : pouvoirs illimités de l'occupant. — Ratification des actes de l'occupant par l'assemblée cubaine : 1901. — Proclamation de la République cubaine et évacuation (1902). — Le traité perpétuel de 1903 et le protectorat des Etats-Unis. — Nouvelle occupation (1906-1909).

SECTION IX : Une nouvelle forme d'occupation : l'occupation à bail (1898).

Les précédents : le traité anglo-congolais de 1894. — Les occupations à bail en Chine (1898). — Conventions avec l'Allemagne, la Russie, l'An-

Digitized by Google

gleterre et la France. — Caractère véritable de ces occupations : annexions déguisées.

SECTION X : La rivalité russo-japonaise en Extrême-Orient : occupation de la Mandchourie et de la Corée.

§ 1. — Les Russes en Mandchourie (1900-1907). — L'accord russo-chinois de 1896. — La révolte des Boxers et l'occupation de la Mandchourie 1900. — Analogies avec l'occupation anglaise en Egypte. — Tentative de régularisation. — Guerre russo-japonaise (1904) : l'occupation de guerre. — Traité de Portsmouth (1905) et évacuation (1906-1907).

§ 2. — Les Japonais en Corée (1904-1910). — Occupations antérieures à 1904. — Guerre russo-japonaise : le traité d'alliance du 23 février 1904 et l'accord du 22 août. — Mainmise du Japon sur la Corée. — Traité de Portsmouth. — Le traité de protectorat : 17 novembre 1905. — L'annexion (1910).

SECTION XI : Les occupations françaises et espagnoles au Maroc (1907-1912).

La question marocaine. — Le mouvement xénophobe à partir de 1906. — Action navale franco-espagnole à Tanger (décembre 1906).

§ 1. — Occupation d'Oudjda par la France (mars 1907). — Mesure coercitive. — Son fonctionnement : le droit de juridiction. — Prolongation de l'occupation. — L'accord franco marocain du 4 mars 1910.

§ 2. — L'occupation française a Casablanca et dans la Chaouïa (août 1907). — Les événements de Casablanca, l'Acte d'Algésiras et le droit de police franco-espagnol. — L'action franco-espagnole. — Extension de l'occupation française. — Projets d'évacuation : l'accord du 4 mars 1910. — L'expédition de Fez et l'incident d'Agadir (1er juillet 1911). — Convention franco-allemande du 4 novembre 1911. — Le traité de protectorat du 30 mars 1912.

Caractères de cette occupation. — La France, le Sultan et l'Europe. — Les entraves de l'Acte d'Algésiras. — La coopération espagnole. — Caractère non pacifique. — Différences avec l'occupation d'Oudjda.

§ 3. — Occupations espagnoles dans le Riff (1908-1912). — Leurs analogies avec l'occupation d'Oudjda. — Mesures coercitives, prises de gage. — L'expédition du Riff (1909). — L'accord hispano-marocain du 16 novembre 1910. — Occupation de Tétouan, Larache, et El-Ksar (juin 1911). — Les négociations franco-espagnoles et la Convention du 27 novembre 1912.

La défaite de la France en 1870 n'eut pas seulement pour conséquence de bouleverser l'équilibre européen, en créant dans l'Europe centrale une puissance militaire telle

Digitized by Google

qu'on n'en avait pas connue depuis Napoléon Ier. Elle marque dans l'histoire l'avènement d'une *politique nouvelle*, toute imbue des idées du formidable *réaliste* qui avait frappé les trois coups de 1863, 1866, et 1870. C'en est fait de l'Europe qui avait vu les guerres de Grèce, de Crimée et d'Italie. Aux querelles des nationalités vont succéder les guerres d'expansion et de profit; aux luttes de principes, les concurrences économiques, les conquêtes coloniales, l'impérialisme, la politique mondiale.

Ce caractère réaliste de la politique nouvelle va avoir pour *conséquence* un *développement de l'occupation militaire pacifique*. Le rôle de celle-ci va s'amplifier, se diversifier. On aura recours à elle dans les circonstances les plus variées, de telle sorte que nous allons rencontrer, à l'époque contemporaine, un très grand nombre d'occupations militaires en dehors du cas de guerre, ayant les buts les plus divers.

C'est ce que va nous montrer un rapide examen des principaux événements qui se sont déroulés depuis 1871 jusqu'à nos jours.

SECTION I

La politique mondiale : diversité des occupations militaires à l'époque contemporaine.

L'Europe était à peine remise de l'ébranlement produit par la guerre franco-allemande que la question d'Orient, close depuis 1856, était brusquement rouverte en 1875 par l'insurrection des provinces turques, mais chrétiennes,

Digitized by Google

de Bosnie et d'Herzégovine contre la domination ottomane, insurrection qui bientôt gagna tous les Balkans et amena une *guerre russo-turque (1877)*.

La Russie, en effet, arrêtée en 1856 dans ses visées ambitieuses en Orient, et pour laquelle la Convention de Londres du 13 mars 1871 n'avait pas effacé le souvenir de Sébastopol (1), crut alors l'heure venue de reprendre sa marche en avant vers Constantinople. Intervenant en faveur des insurgés, elle réclama de la Porte des réformes radicales, dont le refus entraîna la guerre (23 avril 1877).

Celle-ci fut longue et sanglante, grâce surtout à l'héroïque défense d'Osman-Pacha à Plewna. Mais les Russes l'emportèrent enfin : la prise de Plewna en septembre 1877 par Tottleben, le héros de Sébastopol, leur ouvrit le passage du Balkan et la route d'Andrinople, et, à la fin de janvier 1878, l'armée du tsar arriva aux portes de Constantinople. Éperdu, le gouvernement turc sollicita la paix. Préparée par l'armistice d'Andrinople (31 janvier) qui en posa les bases, celle-ci fut signée à *San-Stefano, le 3 mars 1878*.

Mais ce traité, qui consacrait la fin de la Turquie et la prééminence moscovite en Orient, rencontra une opposition violente de la part de l'Angleterre et de l'Autriche, et

(1) La Russie avait profité de la guerre franco-allemande pour s'affranchir des servitudes qui lui avaient été imposées en 1856 relativement à la mer Noire : le 31 octobre 1870, le prince Gortchakow avait dénoncé le traité de Paris. Une conférence se réunit alors à Londres, et une Convention, signée le 13 mars 1871 entre les grandes Puissances et la Turquie, abrogea les articles du traité de Paris qui restreignaient les droits de la Russie sur la mer Noire. V. GORIAINOW, *Le Bosphore et les Dardanelles*, 1910, p. 144 et s.; DE MONICAULT, *Le traité de Paris et ses suites*, 1856-1871, 1898.

Digitized by Google

ces Puissances, alléguant que la paix de San-Stefano portait atteinte à plusieurs des dispositions du traité de Paris, du 30 mars 1856, réclamèrent que ses stipulations fussent soumises à l'examen du Congrès des puissances signataires de ce traité. La Russie, abandonnée par l'Allemagne qui prétendait jouer en l'occurrence le rôle d' « honnête courtier », dut céder, et le Congrès qui se réunit à Berlin le 13 juin 1878, remit en question toute l'œuvre de San-Stefano. *Le 13 juillet 1878*, il clôtura ses travaux par la signature d'un traité, en 64 articles, dit *traité de Berlin*, qui modifia profondément les clauses de la paix de San-Stefano au profit de l'Autriche et de la Turquie, et au détriment de la Russie et des nouveaux États Balkaniques.

Tandis, en effet, que la principauté de la *Bulgarie*, créée par le traité de San-Stéfano, était sensiblement réduite, et que son occupation par les Russes était réduite de deux ans à neuf mois, l'Autriche obtenait le droit d'occuper et d'administrer, pour un temps illimité, les provinces ottomanes de *Bosnie* et *d'Herzégovine*. De son côté, pour compenser les acquisitions de la Russie et comme prix de son appui, l'Angleterre, à la même époque, mais par un traité distinct, se faisait céder par la Turquie la détention de l'île de *Chypre* pour une durée indéterminée. C'était le prélude de cette politique d'expansion qui est, nous l'avons dit, la caractéristique de l'époque contemporaine.

*
* *

Le traité de Berlin a été l'événement diplomatique le plus important du XIXe siècle depuis le traité de Francfort. Non seulement, en effet, il a opéré des remaniements territoriaux considérables dans la péninsule des Balkans,

Digitized by Google

mais encore il a créé une situation politique nouvelle. En dressant face à face le panslavisme et le pangermanisme, il a préparé un nouveau groupement des forces européennes : Triple Alliance d'un côté (1), alliance franco-russe de l'autre (2), et rétabli l'équilibre rompu en 1871. Il a ainsi à peu près assuré la paix entre les grandes Puissances. Par là même, *il a ouvert l'ère de la politique mondiale.*

Par suite, en effet, de l'impossibilité où elles étaient désormais de donner carrière à leurs appétits en Europe, par suite également de leur développement économique qui les obligeait à se créer au dehors des débouchés, les Puissances européennes se trouvaient fatalement portées vers l'expansion coloniale. Et cette politique fut la *source de nombreuses occupations militaires pacifiques.*

Ce fut d'abord vers l'Afrique, jusque-là restée en dehors du mouvement colonisateur, malgré sa proximité de l'Europe, que se tournèrent les Puissances et, à partir de 1881, s'opéra vraiment le partage de l'Afrique.

Dès 1881, la France, qui possédait déjà l'Algérie, fut amenée à intervenir en *Tunisie* et à chercher, de ce côté, les compensations que certaines puissances avaient fait briller devant ses yeux au Congrès de Berlin.

A la suite d'une brillante expédition militaire, elle imposa au bey les traités du Bardo (12 mai 1881) et de la

(1) Le traité d'alliance entre l'Allemagne et l'Autriche fut signé à Vienne le 7 octobre 1879, un an après le Congrès de Berlin où M. de Bismarck s'était rangé derrière l'Autriche contre la Russie ; l'Italie y adhéra en 1882. Il a toujours été renouvelé depuis (V. Grabinski, *La Triple Alliance*, 1904).

(2) Proclamée ouvertement en août 1897, cette alliance existait en fait depuis plusieurs années.

Digitized by Google

Marsa (8 juin 1883), qui lui donnèrent le droit d'occuper militairement la Régence, placée désormais sous son protectorat.

Puis, ce fut l'Angleterre qui, en 1882, profita de la révolte d'Arabi Pacha contre le Khédive et des dangers qu'elle fit courir aux nombreux Européens établis en *Égypte*, pour procéder à l'occupation de la terre des Pharaons.

Cependant, une guerre sanglante mettait aux prises, dans l'Amérique du Sud, depuis 1879, le Chili d'une part, la Bolivie et le Pérou de l'autre : c'est ce que l'on a appelé la *guerre du Pacifique*. Elle se termina le 20 octobre 1883 par le traité d'Ancon, qui donna au Chili le droit d'occuper pour dix ans une partie du territoire péruvien.

Vers la même époque, la France devait intervenir à *Madagascar*, pour faire respecter les droits qu'elle avait obtenus sur la côte nord-ouest de l'île par des traités de 1840 et 1841. Le blocus des côtes de l'île et *l'occupation militaire de Majunga*, à titre de mesure de contrainte (1883), (1) amenèrent enfin le gouvernement hova à céder. Par le traité de Tamatave du 17 décembre 1885 (2), il reconnut le protectorat de la France, s'engagea à lui payer une indemnité de dix millions de francs, et consentit à *l'occupation du port de Tamatave*, à titre de garantie, jusqu'au versement de cette indemnité (art. 8 et 9) (3).

(1) V. Despagnet, *La diplomatie de la troisième République et le droit des gens*, 1904, pp. 350 et s.

(2) V. de Clercq, *op. cit.*, t. XV, pp. 922-925; *R. D. I. P.*, t. II (1895), p. 142.

(3) La reine de Madagascar ayant cherché à éluder le traité de 1885, la France dut, au printemps de 1895, recourir à la force. Et une loi des 6-8 août 1896 a déclaré Madagascar colonie française (V. Dubois, « La France à Madagascar », *R. D. I.*, t. XXVIII, pp. 470

Digitized by Google

***

L'Afrique n'était d'ailleurs pas le seul champ d'action de la politique d'expansion coloniale. L'Extrême-Orient asiatique, où nous avons déjà vu installées la France et l'Angleterre (1), attirait, lui aussi, les convoitises. Dès 1884, la France, qui possédait déjà dans l'Indo-Chine, depuis 1862, les provinces de la Cochinchine, dut intervenir dans la péninsule pour venger les attaques dont ses agents étaient victimes de la part des Pavillons Noirs. Par un traité du 6 juin 1884, l'empereur d'*Annam* reconnut le protectorat de la France, avec la faculté pour celle-ci d'occuper militairement, sur le territoire de l'Annam et du Tonkin, tous les points qu'elle jugerait nécessaire (art. 15) (2).

Ce traité donna lieu à un conflit avec la Chine, qui prétendait occuper le Tonkin en vertu d'un soi-disant droit de suzeraineté sur l'Annam (3). Cette *guerre franco-chinoise*

et s. et 617 et s. V. aussi les nombreux ouvrages ou articles cités par BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 109, note 2).

(1) V. ci-dessus, pp. 243 et 309.

(2) V. DE CLERCQ, t. XIV, p. 374. — La France trouvait dans cette clause une garantie suffisante, tout en n'assumant pas la charge onéreuse d'une occupation générale et permanente. — Cf. sur ce protectorat : CHENEAU, *Du protectorat français en Annam, au Tonkin et au Cambodge*, 1904 ; ENGELHARDT, « Les protectorats de l'Indo-Chine française », *R. D. I.*, t. XXIX, pp. 225 et 605 ; DE POUVOURVILLE, « De l'établissement des différents modes de protectorats dans l'Extrême-Orient français », *R. D. I. P.*, t. V (1898), p. 207 ; NYS, *Le droit international*, t. II, p. 110 ; DESPAGNET et DE BŒCK, *Cours de droit international public*, n° 133.

(3) Sur les relations de la Chine et de l'Annam, V. CASTONNET DES FOSSES, « Les rapports de la Chine et de l'Annam », *R. D. I.*, t. XV et XVI.

Digitized by Google

(*1885*) (1), qui fut marquée, sur terre, par la victorieuse résistance de Tuyen-Quan, et sur mer par le bombardement de Fou-Tchéou et le blocus de Formose par l'amiral Courbet, se termina par le traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885 (2), aux termes duquel notamment les forces françaises pouvaient continuer à occuper l'île de *Formose et les Pescadores*, pendant un mois, comme garantie de l'exécution du traité, et en particulier de l'évacuation du Tonkin par les troupes chinoises (art. 9).

Quelques années après, par un arrangement conclu le 3 octobre *1890* (3) avec le roi du Dahomey, Behanzin, la France établit son protectorat sur Porto-Novo et obtint le droit d'occuper *Kotonou*, moyennant le paiement à Behanzin d'une somme annuelle de 20.000 francs. Cet arrangement d'ailleurs ne fut en vigueur que pendant une année : Behanzin n'ayant pas respecté ses engagements, une expédition fut nécessaire ; elle aboutit à la conquête du Dahomey (1892) (4).

Puis, en *1893*, c'est l'occupation par la France du port de *Chantaboun*, en vertu du traité franco-siamois du 3 octobre, et comme garantie de l'exécution de ce traité.

L'année suivante, le traité de délimitation, conclu entre la Grande-Bretagne et le nouvel *État du Congo* (5), le

(1) Il est à noter que la France prétendit n'être pas en guerre avec la Chine et ne procéder contre celle-ci qu'à des actes de *représailles*. Nous n'avons pas à examiner ici le bien-fondé de cette prétention, ni en quoi les représailles se distinguent de la guerre.

(2) V. DE CLERCQ, t. XIV, p. 493. — V. aussi le protocole de suspension des hostilités du 4 avril 1885, *ibid.*, p. 494.

(3) V. DE CLERCQ, t. XVIII, p. 599 ; *Arch. dipl.*, 1891, t. II, p. 228.

(4) V. DESPAGNET, *Diplomatie*, p. 567.

(5) Cet État, né en 1885 sous la souveraineté du roi des Belges Léopold II, a été annexé par la Belgique en 1907-1908.

Digitized by Google

12 mai 1894, contient lui aussi une clause d'occupation : clause d'un réel intérêt, puisqu'il s'agissait d'un nouveau mode d'occupation militaire pacifique, l'occupation à titre de bail, mais d'un intérêt purement théorique, car cette clause, en fait, ne fut pas exécutée.

***

Cette même année 1894 rouvrit la *période des conflits armés*, à peu près close depuis quinze ans. Et les guerres, qui vont se succéder, auront pour cause non une rivalité de nationalités, mais ce besoin d'expansion économique, cet appétit de débouchés, qui est bien la caractéristique de la politique de l'époque contemporaine.

C'est d'abord, *en 1894*, la *guerre Sino-japonaise*, à propos de la Corée, guerre qui se termina, le 17 avril 1895, par le traité de paix de Shimonoseki, en vertu duquel le Japon, créancier d'une indemnité de guerre, occupa à titre de garantie le port chinois de *Weï-haï-Weï*.

Puis, *en 1897*, c'est la *guerre Gréco-turque*, à la suite des massacres de Crète et de la proclamation de l'union de l'île à la Grèce : guerre qui aboutit à l'écrasement des Grecs et à l'occupation de la *Thessalie* par les Turcs (1897-1898). — En même temps, les grandes Puissances, en attendant la solution crétoise et pour éviter le retour des massacres, faisaient occuper la *Crète* par des troupes internationales (février 1897), occupation collective qui allait durer de nombreuses années.

L'année suivante (*1898*), une *guerre* importante éclatait *entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique*, à raison de l'intervention de la République américaine dans la lutte entre le gouvernement espagnol et ses sujets cubains

Digitized by Google

insurgés (1). Cette guerre, qui se termina au bout de trois mois par l'écrasement de l'Espagne, eut pour conséquence notamment l'occupation par les Américains, après la paix, de la ville de *Manille* et de l'île de *Cuba* (1898).

***

A la même époque (1898), d'autres occupations, d'un genre nouveau, prenaient naissance en *Extrême-Orient*. Depuis la guerre sino-japonaise et la défaite de la Chine, la question du partage de l'Empire chinois paraissait à l'ordre du jour. De toutes parts, on annonçait l'imminence d'un démembrement et toutes les Puissances accouraient à la curée. Ce fut l'Allemagne qui commença, suivie bientôt par la Russie, comme si les bons offices, rendus lors de la conclusion de la paix avec le Japon, devaient être récompensés par la mise en coupe réglée du territoire chinois. Et, tant pour ménager les susceptibilités de la Chine que pour ne pas exciter trop vivement les jalousies des puissances tierces, on eut recours à ce mode nouveau d'occupation qui avait été inauguré par le traité anglo-congolais du 12 mai 1894 : l'*occupation à titre de bail*.

C'est ainsi qu'à la suite du massacre de deux de ses missionnaires, l'Allemagne obtint de la Chine, au commencement de l'année 1898, le droit d'occuper militairement à titre de bail, pour une durée de 99 ans, le territoire de Kiao-Tcheou. Puis, quelques mois après, des conventions analogues furent passées par la Chine, avec la Russie, au sujet de Port-Arthur et de Talien-Wan ; avec la

(1) V. DE OLIVART, « Le différend entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine », *R. D. I. P.*, t. IV, V, VII, IX, X et XII.

Digitized by Google

Grande-Bretagne, au sujet de Weï-haï-Weï; avec la France, au sujet de Kouang-Tchéou-Ouan.

Ces concessions territoriales imposées au gouvernement de Pékin par les Puissances, et l'établissement au point de vue commercial du régime de la « porte ouverte », déterminèrent en Chine, contre les étrangers, une féroce explosion de haine qui se traduisit, en 1900, par de nombreux massacres commis par des insurgés désignés sous le nom de *Boxers*, encouragés plus ou moins ouvertement par le gouvernement chinois (1). Les légations étrangères furent même assiégées par eux, et, un instant, on put craindre que leurs titulaires ne fussent tous massacrés avec leur entourage. En présence de ce danger, les Puissances intéressées (2) décidèrent une action militaire commune, qui aboutit à la prise de Pékin et à l'*occupation internationale du Petchili* (protocole du 7 septembre 1901).

A la même époque (1901), la France fit occuper par ses marins une partie de l'île turque de *Mitylène*, à titre de mesure coercitive, pour contraindre le gouvernement ottoman à payer les dettes qu'il avait contractées vis-à-vis de Français (3). — Déjà, quelques années auparavant, en 1896, une mesure coercitive analogue avait été prise par la Grande-Bretagne à l'égard du Nicaragua : elle avait fait occuper le port de *Corinto*, pour forcer ce pays à payer une indemnité à raison de l'arrestation de sujets britanniques.

(1) V. Guasco, « Les origines et les causes de la crise chinoise », *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 28 ; René Pinon, « La Chine et les puissances européennes (1894-1904) », *R. D. M.* du 1er avril 1904.

(2) Au nombre de *onze*, savoir : les six grandes puissances européennes, auxquelles se joignirent l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, les États-Unis et le Japon.

(3) V. Moncharville, « Le conflit franco-turc de 1901 », *R. D. I. P.*, t. IX (1902), p. 677.

Digitized by Google

— Un peu plus tard, en novembre *1905*, la ville de *Mitylène* fut de nouveau occupée militairement, cette fois par des troupes internationales, pour contraindre la Turquie à introduire des réformes en Macédoine ; les rues de la ville furent occupées par quelques marins français, anglais, italiens, russes et autrichiens, les douanes et le télégraphe saisis. Le gouvernement ottoman tardant à donner une réponse favorable, la flotte internationale occupa aussi, le 4 décembre, l'île de Lemnos. Un accord ne tardait pas d'ailleurs à intervenir, et les mesures coercitives prenaient fin le 17 décembre (1).

L'occupation du Petchili ne fut pas la seule conséquence du mouvement des Boxers. La Russie, en effet, installée à Port-Arthur et Ta-lien-Wan sur le Pacifique, et désireuse de relier ces deux ports au Transsibérien et au reste de son Empire, profita de la crise chinoise pour occuper la *Mandchourie*, en juillet 1900, sous le prétexte de protéger ses frontières sibériennes contre les incursions des insurgés.

L'occupation de la Mandchourie et les prétentions de la Russie sur la Corée amenèrent, en février *1904*, la *guerre russo-japonaise*, qui se termina par la défaite de la Russie. La paix fut signée le 5 septembre 1905, à Portsmouth : la Russie céda au Japon ses droits sur les territoires chinois occupés par elle à titre de bail depuis 1898, s'engagea à évacuer la Mandchourie et reconnut au Japon le droit d'occuper la *Corée* et d'y prendre toutes mesures qu'il jugerait bon.

*
* *

Pendant que la Russie était absorbée par sa lutte contre

(1) V. Rougier, *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), pp. 178 à 200.

Digitized by Google

le Japon, l'Angleterre s'efforçait de la supplanter dans l'Asie centrale, et, à cet effet, se faisait reconnaître, par un traité du 7 septembre 1904, le droit d'occuper une partie du *territoire thibétain*.

La même année, elle signait avec la France un accord, ou plutôt une série d'*accords*, en date du *8 avril (1904)* (1), par lesquels les deux Puissances réglaient un certain nombre de questions internationales pouvant être entre elles une cause de litiges : la France notamment s'y désistait de toutes ses prétentions sur l'Égypte, ce qui consolidait l'occupation britannique, en échange du désintéressement de l'Angleterre au Maroc.

Cet accord (2) qui, dans la pensée du gouvernement français, était le prélude de l'occupation du *Maroc*, se heurta à l'hostilité de l'Allemagne qui provoqua la réunion, à Algésiras, d'une Conférence internationale chargée de régler la situation réciproque du Maroc et des Puissances (3). Mais l'œuvre de cette Conférence (Acte du 7 avril 1906, en 123 articles) ne fut pas viable. Des troubles éclatèrent au Maroc, qui mirent en péril la vie et les intérêts des Européens. La France et l'Espagne, auxquelles l'Acte d'Algésiras avait attribué l'exercice de la

(1) V. textes, *R. D. I. P.*, t. XI (1904), *Doc.*, p. 27 et t. XIX (1912), *Doc.*, p. 18 (articles secrets). — V. aussi DE LAPRADELLE, POLITIS et autres, « Les accords franco-anglais du 8 avril 1904, *R. D. I. P.*, t. XI (1904), p. 621.

(2) Complété, en ce qui concerne le Maroc, par un accord franco-espagnol du 3 octobre 1904 (V. *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), *Doc.*, p. 19). Il y a eu, en outre, un accord secret franco-italien, conclu en 1902, dont le texte n'a pas encore été publié (V COQUET, *R. D. I. P.*, t. XIX, 1912, p. 380).

(3) V. BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, 6e éd., n° 1433, pp. 63-64; et ci-dessous, p. 542.

Digitized by Google

police dans l'empire chérifien, durent intervenir pour rétablir l'ordre et protéger les étrangers. Divers points du territoire marocain furent ainsi occupés militairement de 1907 à 1911, occupations qui aboutirent à l'établissement du protectorat français au Maroc (traité du 30 mars 1912) (1).

Cependant, l'accord anglo-français de 1904 avait été bientôt suivi d'un *accord anglo-russe du 31 août 1907* (2), par lequel l'Angleterre et la Russie avaient réglé leur situation réciproque dans l'Asie Centrale, et notamment en *Perse*, où elles luttaient d'influence depuis de nombreuses années. Aux termes de cet accord, les deux Puissances, tout en s'engageant à « respecter l'intégrité et l'indépendance de la Perse », se partageaient le pays en zones d'influence (3) et se reconnaissaient réciproquement « un intérêt spécial au maintien de la paix et de l'ordre » dans leurs zones d'influence respectives. C'était la porte ouverte aux interventions et aux occupations militaires. L'état d'anarchie du pays (4) les rendit bientôt nécessaires. Aussi l'Angleterre et surtout la Russie ont-elles dû, *à diverses reprises depuis 1908*, faire *occuper* par leurs troupes cer-

(1) Aux termes de ce traité, le protectorat français s'étend à tout l'empire marocain. Mais, par un accord du 27 novembre 1912, auquel adhérera le sultan, la France a reconnu à l'Espagne une zone étendue dans laquelle celle-ci exercera les prérogatives résultant du protectorat : V. ci-dessous, p. 564.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. XIV (1907), *Doc.* p. 25, et t. XV (1908), p. 444. — V. aussi *R. D. M.*, 1er novembre 1907, p. 107; *Ann. Sc. Pol.*, 1908, p. 36.

(3) La Perse était divisée en *trois zones* : l'une au nord, la zone russe, englobant les deux tiers de la Perse septentrionale, y compris Téhéran et Ispahan; une autre, bien moins considérable, au sud, la zone anglaise, touchant à l'Afghanistan et à la mer; enfin, entre les deux, une zone neutre : V. carte de ces diverses zones, dans les *Questions diplomatiques et coloniales* du 16 juillet 1910, p. 96.

(4) Aggravé encore par la révolution des Jeunes-Persans en juillet 1909 : V. Bérard (Victor), *Révolutions de la Perse*, 1910.

Digitized by Google

tains points de leurs zones d'influence afin d'y assurer elles-mêmes la police : pures occupations de fait d'ailleurs, non consenties par le pays occupé, et qui pourraient bien n'être que le prélude du partage de la Perse. L'une d'elles, cependant, présente un caractère distinct : l'occupation de Kazvin par les Russes en novembre 1911, à la suite de l'incident Shuster (1). Ce fut une mesure coercitive, un moyen pour la Russie, non de rétablir l'ordre dans la région, mais d'obtenir qu'il soit fait droit à ses demandes. Par son ultimatum du 30 novembre, la Russie exigea une indemnité pour les dépenses que lui avait occasionnées cette occupation.

Tandis que la France et l'Espagne procédaient à l'occupation du Maroc et que la Russie intervenait en Perse, l'Italie, désireuse elle aussi de se constituer un empire colonial, réclamait de la Turquie le droit de procéder à l'occupation militaire pacifique de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque sous prétexte du « danger auquel était exposée la colonie italienne à Tripoli du fait du fanatisme des Musulmans » (2) ; et, devant le refus de la Porte de consentir à ce nouveau démembrement, lui déclarait la guerre le *29 septembre 1911*. Cette *guerre italo-turque* se termina le 15 octobre 1912, par le traité de paix d'Ouchy (3), en vertu duquel

(1) V. *Bulletin du Comité de l'Asie française*, août-décembre 1911 ; *Journal des Débats* du 25 décembre 1911 ; *le Temps*, du 29 décembre.

(2) V. ultimatum italien du 26 septembre 1911 (*R. D. I. P.*, t. XIX, 1912, p. 385, note). L'ultimatum informait d'ailleurs le gouvernement ottoman qu'il serait procédé à cette occupation en tout état de cause, même si la Turquie n'y consentait pas : l'occupation constituerait alors une mesure de contrainte. — V. sur les causes du conflit italo-turc les articles cités ci-dessous, p. 482, note 1. — M. Coquet, notamment, a montré comment l'expédition de Tripoli se rattache à la question marocaine (*loc. cit.*, p. 380).

(3) Ce furent les préliminaires de paix qui furent signés à Ouchy.

Digitized by Google

notamment l'Italie pouvait occuper Rhodes et un certain nombre d'îles turques de la mer Egée, à titre de garantie de la fidèle exécution par la Porte des stipulations du traité (1).

*
* *

Telles sont les occupations que nous rencontrons à l'époque contemporaine. Elles sont nombreuses, comme on le voit, et extrêmement variées dans leurs aspects. Nous allons examiner avec quelques détails les principales d'entre elles, et en marquer les caractères essentiels.

SECTION II

La guerre russo-turque, le Congrès de Berlin et les occupations auxquelles ils ont donné lieu (1878).

A la guerre de 1877-78 et au Congrès de Berlin qui en fut la suite se rattachent, comme nous l'avons dit, trois occupations militaires pacifiques, savoir :

1° l'occupation de la Bulgarie par les Russes ;

2° l'occupation de la Bosnie-Herzégovine et celle du sandjak de Novi-Bazar par l'Autriche ;

3° l'occupation de l'île de Chypre par la Grande-Bretagne.

Les clauses en furent confirmées par le traité définitif conclu peu après à Lausanne.

(1) V. ci-dessous, p. 482.

Digitized by Google

§ I. — Occupation de la Bulgarie par les Russes (1878-1879).

Au cours même de la guerre de 1877, les Russes, dans leur marche victorieuse vers Constantinople, avaient pris en mains l'administration de la province ottomane de Bulgarie. Les *Préliminaires de paix*, conclus à *San-Stefano* le *3 mars 1878*, entre la Russie et la Turquie (1), maintinrent cet état de choses. Après avoir, en effet, fixé les limites du nouvel État bulgare et constitué celui-ci en principauté autonome, avec un gouverneur chrétien et une milice nationale, mais sous la suzeraineté du sultan, le traité de San-Stefano disposait, dans son article 7, que l'organisation de l'administration future de la principauté serait élaborée par une assemblée de notables bulgares, « sous la surveillance d'un commissaire impérial russe » et en présence d'un commissaire ottoman, « conformément aux précédents établis en 1830 après la paix d'Andrinople, dans les Principautés danubiennes » (2). L'introduction du nouveau régime en Bulgarie et « la surveillance de son fonctionnement » étaient confiés, « pendant deux années », à un commissaire impérial russe. Toutefois, les cabinets européens pouvaient, à l'expiration de la première année après l'introduction du nouveau régime, et si cela était jugé nécessaire d'un commun accord, entre eux, la Russie

(1) V. de Clercq, *op. cit.*, t. XII, p. 74. — V. aussi Rolin-Jacquemyns, « L'année 1877 et les débuts de 1878 au point de vue du droit international », *R. D. I.*, t. X (année 1878), pp. 5 à 60, et notamment les pages 44 à 55 ; Geffeken, *La Bulgarie et le droit international.*

(2) V. ci-dessus, pp. 218-219.

Digitized by Google

et la Porte, adjoindre au commissaire russe des délégués spéciaux. — En outre, aux termes de l'*article 8*, « jusqu'à la formation complète d'une milice indigène suffisante pour le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité », milice dont le chiffre serait fixé plus tard par une entente entre la Russie et la Turquie, *les troupes russes devaient occuper le nouvel État* et prêter main-forte au commissaire impérial en cas de besoin. Cette occupation était limitée, de même que l'organisation du nouveau régime de la principauté, « à un terme approximatif de *deux années* » ; et le corps d'occupation, composé de six divisions d'infanterie et de deux de cavalerie, ne devait pas excéder 50 000 hommes. Il devait être « entretenu aux frais du pays occupé ». « Les troupes d'occupation, ajoutait le même article, conserveront leurs communications avec la Russie non seulement par la Roumanie, mais aussi par les ports de la mer Noire, Varna et Bourgas, où elles pourront organiser, pour la durée de l'occupation, les dépôts nécessaires. »

D'un autre côté, l'article 19 du même traité imposait à la Turquie le paiement d'une indemnité de guerre de 300 millions de roubles (1), dont le mode de paiement « et la garantie à y affecter » devaient être réglés ultérieurement par une entente entre les deux gouvernements (2).

(1) Nominalement, l'indemnité était de 1.410 millions de roubles (environ 5 milliards et demi de francs). Mais, à concurrence de de 1.110 millions (de roubles), le paiement en était remplacé par la cession à la Russie de territoires turcs, tant en Europe qu'en Asie.

(2) Cette entente n'intervint qu'en 1882. Mais déjà il avait été entendu, d'après le protocole 11 du congrès de Berlin (V. DE CLERCQ, t. XII, p. 256), qu' « en aucun cas cette indemnité ne serait convertie en accroissement territorial » et que son paiement « ne préjudi-

Digitized by Google

Mais, comme on le voit par le simple rapprochement de ces textes, il n'y avait aucun lien entre le paiement de cette indemnité et l'occupation militaire stipulée par l'article 8. Celle-ci n'était pas le gage de celle-là, mais avait pour *but d'assurer les premiers pas du jeune État bulgare.* Il n'y avait, du reste, aucun rapport entre la durée de l'occupation et le versement de l'indemnité, dont le terme n'était même pas fixé. De plus, par le fait de l'autonomie concédée à la Bulgarie, érigée en Principauté quasi indépendante, ce n'était pas le territoire ottoman, mais bien le territoire bulgare que les armées russes allaient occuper : ce qui eût été inadmissible si l'occupation avait été le gage de l'indemnité due par la Porte (1).

cierait pas aux créanciers antérieurs de la Porte »; de plus, une *convention*, intervenue le 8 *février* 1879, entre la Russie et la Turquie, pour régler les points que le traité de Berlin avait insuffisamment éclaircis, avait arrêté définitivement à 802.500.000 francs le montant de la dite indemnité (art. 4). Enfin, le 14 *mai* 1882, une *convention* russo-turque stipula que cette somme de 802.500.000 francs serait payée au moyen de versements annuels de 350.000 livres turques. Si l'on évalue la livre turque à 22 fr. 90, taux supérieur à la réalité, il faudra donc, comme le dit un auteur, cent ans pour le paiement complet. (V. Rolin-Jacquemyns, *R. D. I.*, t. XVIII (1886), p. 382 note 3).

(1) Rappelons aussi les articles 25 et 26 du traité de San-Stéfano, relatifs à l'*évacuation par l'armée russe des territoires ottomans occupés pendant la guerre.* Cette évacuation, aux termes de l'article 25, devait avoir lieu dans l'espace de trois mois pour les territoires de la Turquie d'Europe, et de six mois pour la Turquie d'Asie, à dater de la conclusion de la paix définitive. Et l'article 26 ajoutait : « Tant que les troupes impériales russes séjourneront dans les localités qui, conformément au présent acte, seront restituées à la Sublime Porte, *l'administration et l'ordre des choses* resteront dans le même état que depuis l'occupation. La Sublime Porte ne devra y prendre aucune part durant tout ce temps et jusqu'à l'entière sortie de toutes les troupes. — Les troupes ottomanes ne devront entrer

Digitized by Google

***

Le 17 mars, furent échangées les ratifications du traité de San-Stefano, qui devint ainsi immédiatement obligatoire pour les contractants. L'article 29, en effet, avait précisé le caractère définitif des stipulations de l'acte du 3 mars, malgré sa qualification de « préliminaires », et décidé expressément que les contractants seraient « formellement liés » par les dites stipulations dès la ratification du traité.

En conséquence, dès la fin de mars 1878, le tsar envoyait à Philippopoli, la capitale présumée du nouvel État, comme commissaire impérial, conformément à l'article 7 du traité, le prince Tcherkasky, tandis que les troupes russes occupaient la Principauté, telle qu'elle était délimitée par l'article 6, c'est-à-dire tout le pays compris entre le Danube et la mer Egée, la mer Noire et les montagnes de Serbie et d'Albanie. Tcherkasky établit partout des gouverneurs militaires russes, assistés de vice-gouverneurs bulgares (1). Mais il mourut bientôt du typhus à San-Stefano, et fut remplacé par le général Dondoukoff-Korsakoff, dont un boulevard de Sofia porte encore le

dans les localités qui seront restituées à la Sublime Porte, et cette dernière ne pourra commencer à exercer son autorité, que lorsque, pour chaque place et province qui aura été évacuée par les troupes russes, le Commandant de ces troupes en aura donné connaissance à l'officier désigné à cet effet de la part de la Sublime Porte. »

Tel devait être le régime de cette occupation pacifique spéciale, régime très voisin, on le voit, de l'ocupation de guerre.

(1) V. Scelle, « L'indépendance bulgare », *R. D. I. P.*, t. XVI, (1909), p. 567.

Digitized by Google

nom, en souvenir d'une « administration faite d'absolutisme, mais aussi d'habileté ferme et libérale » (Scelle).

***

Cependant, les dispositions du traité de San-Stefano, notamment celles relatives à la Bulgarie, soulevaient les protestations de l'Angleterre et de l'Autriche, qui craignaient de voir la Russie exercer sur cette grande Bulgarie une irrésistible influence et se rendre ainsi maîtresse absolue dans les Balkans ; et, sur la proposition du prince de Bismarck, un Congrès des grandes puissances européennes se réunissait à Berlin, le 13 juin 1878, pour reviser le traité de San-Stefano.

Le nouveau traité qui sortit des délibérations du Congrès, dit *traité de Berlin*, en date *du 13 juillet 1878* (1), — traité international et non plus seulement traité russo-turc, — modifia sensiblement l'œuvre de San-Stefano relative à la Bulgarie.

D'une part, il réduisit considérablement l'étendue du nouvel État. De la Grande Bulgarie constituée à San-Stefano, il fit, en effet, trois parts, trois tronçons, savoir : le premier, celui compris entre le Danube et les Balkans, fut la nouvelle *Principauté de Bulgarie, réduite* à 63.865 kilomètres carrés, et à 1.850.000 habitants (art. 2); un second, constitué par la contrée qui s'étend directement au sud

(1) V. DE CLERCQ, t. XII, p. 316. — Consulter aussi les protocoles des séances du Congrès, *id.*, pp. 180 et s., et notamment celui de la séance du 24 juin, p. 206 ; D'AVRIL, *Négociations relatives au traité de Berlin*, 1886 ; BLUNTSCHLI, « Le Congrès de Berlin et le droit international », *R. D. I.*, t. XIII (1881), pp. 571 à 582; CALEB, *La Bulgarie et le traité de Berlin*, 1909 ; BRUNSWICK, *Le traité de Berlin annoté et commenté* ; CHAUNIER, *La Bulgarie*, 1909.

Digitized by Google

des Balkans, forma la province de la Roumélie Orientale qui fut replacée sous l'autorité politique et militaire du Sultan, mais avec un gouverneur général chrétien et une administration autonome (art. 13 à 21); enfin, troisièmement, la Macédoine, c'est-à-dire la partie de la Grande Bulgarie qui s'étendait jusqu'à la mer Egée, redevint simple province turque.

D'autre part, il fut convenu que l'organisation de la Principauté (1) aurait lieu, non plus sous la surveillance exclusive d'un commissaire russe, mais sous celle d'une commission européenne. L'article 6 décida en effet que, jusqu'à l'achèvement du règlement organique du nouvel Etat, en d'autres termes de la Constitution, l'administration provisoire de la Bulgarie serait dirigée par un commissaire russe (conformément à l'article 7 de la paix de San-Stéfano), mais avec cette restriction qu'un commissaire impérial ottoman et les consuls délégués *ad hoc* par les autres puissances signataires du traité, seraient appelés à l'assister à l'effet de contrôler le fonctionnement du régime provisoire ; en cas de dissentiment entre les consuls délégués, la majorité déciderait ; en cas de divergence entre cette majorité et le commissaire russe ou le commissaire ottoman, les représentants des puissances signataires à Constantinople, réunis en Conférence, devraient prononcer.

Enfin, tandis qu'à San-Stéfano on avait assigné à ce régime provisoire un terme de deux ans, le traité de

(1) État vassal de la Turquie : « sous la suzeraineté de S. M. le Sultan », dit l'article 1er. Cette vassalité a cessé depuis 1909 : la Bulgarie, en effet, a proclamé son indépendance le 5 octobre 1908, et celle ci, en 1909, a été reconnue par les puissances, y compris la Turquie.

Digitized by Google

Berlin fixa ce délai à 9 mois à partir de l'échange des ratifications (art. 7). Et comme corollaire, — ce qui confirme ce que nous avons dit du but de l'occupation —, l'article 22 décida que la *durée de l'occupation* de la Principauté par les troupes russes serait *réduite à neuf mois*, à dater de l'échange des ratifications du traité (1).

De plus, l'occupation ne devait plus porter que sur la « Bulgarie réduite » et la Roumélie orientale, à l'exception de la Macédoine.

***

Le mécontentement causé en Russie par le traité de Berlin fut considérable. Ce traité n'en fut pas moins exécuté. Comprenant le parti qu'il avait à tirer de la fondation du nouvel Etat slave pour s'en attacher la reconnaissance, *le gouvernement russe présida à la constitution de la Bulgarie*, à l'élection de son souverain, à son organisation administrative et militaire, et contribua même, avec une incontestable libéralité, à lui donner une situation financière excellente.

Dès le lendemain du traité de Berlin, en effet, Dondoukoff, qui avait dû quitter Philippopoli pour Sofia, reprit sur un champ plus restreint la politique qu'il avait suivie jusque là (2). Sa liberté d'action ne se trouva guère gênée, ni par le commissaire ottoman, ni par les consuls européens, qui, aux termes de l'article 6, devaient l'assister dans sa mission d'administration provisoire. En réalité, en

(1) Cet échange eut lieu à Berlin le 3 août 1878. Toutefois, l'instrument des ratifications de la Turquie ne fut remis que le 28 août.

(2) Il profita de l'occupation pour organiser la Roumelie Orientale sur le même plan que la Bulgarie, sans tenir compte de la Commission européenne constituée à cet effet.

Digitized by Google

effet, le premier s'effaça ; et quant aux consuls, ils n'étaient ni assez unis, ni des personnages assez considérables, pour se montrer vis-à-vis du prince Dondoukoff des censeurs sévères (1). Aussi l'administration de la Principauté continua-t-elle d'être confiée aux gouverneurs militaires institués pendant la guerre. *A la tête des diverses branches du gouvernement*, affaires diplomatiques, intérieur, justice, finances, milice, *étaient des Russes*, généraux ou conseillers d'Etat. Dans les circonscriptions administratives, les anciens fonctionnaires turcs furent remplacés par des Préfets et Sous-Préfets, au début tous russes (2). Peu à peu d'ailleurs, le commissaire impérial adjoignit aux fonctionnaires russes des aides indigènes, destinés à les remplacer au fur et à mesure qu'ils se seraient familiarisés avec la marche des affaires. Le même principe fut appliqué à la *milice* placée *sous la direction d'officiers russes*.

Cependant le général Dondoukoff élaborait, pour le nouvel Etat, le projet de Constitution (3) prévu par l'article 4 du traité de Berlin et le soumettait à une assemblée des représentants de la population, qu'il réunit à Tirnovo au début de 1879. Cette assemblée y apporta quelques modifications, auxquelles le commissaire impérial ne s'opposa pas et le Règlement organique, ainsi élaboré et approuvé par les délégués des Puissances, fut promulgué le 16 avril 1879 (4).

Le mois suivant (mai 1879), le délai de 9 mois fixé par

(1) V. SCELLE, *op. cit.*, p. 568.

(2) V. G. BOUSQUET, *Histoire du peuple bulgare*, 1909.

(3) Celui-ci fut, en réalité, rédigé à Saint-Pétersbourg par le professeur de droit Gradowsky.

(4) V. *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1879, p. 774 ; *Arch. dipl.*, 1884, t. II, p. 61.

Digitized by Google

l'article 22 du traité de Berlin étant expiré, *les troupes russes commencèrent à se replier* pour faire place en Roumélie aux garnisons ottomanes (1), et en Bulgarie à la milice indigène. Peu après, lorsque le prince Alexandre de Battenberg, neveu et candidat du tsar, eut été élu prince de Bulgarie et eut pris possession de son trône (27 août), le commissaire russe Dondoukoff se retira (septembre 1879). L'occupation militaire russe était terminée.

***

Mais, *en fait, la tutelle russe continua un certain temps après l'évacuation*, jusqu'en 1885. D'abord, le nouveau prince était tout dévoué à la Russie, à laquelle il devait son élection ; de plus, la Bulgarie était encore trop dépourvue d'hommes d'Etat pour se diriger elle-même. Le premier ministère constitué par le prince, en 1879, fut choisi sur les conseils de l'agent diplomatique de Russie, et le portefeuille de la guerre fut confié à un général russe. En 1881, ce fut un général russe qui dirigea le ministère. De nombreux fonctionnaires furent chargés par le tsar de

(1) La Russie, avant de rappeler ses troupes, proposa que la Roumélie fût *occupée*, pendant un an, *par un corps de troupes internationales* d'une quinzaine de mille hommes, tandis que la Commission européenne travaillerait tranquillement à l'organisation de cette province ; mais les Puissances refusèrent (V. Despagnet, *Diplomatie*, p. 196). Le sultan, qui avait conservé, avec sa souveraineté sur la Roumélie Orientale, le droit d'y établir des garnisons, se disposa alors à y envoyer des troupes. Mais la population rouméliote, après l'évacuation russe, s'opposa à l'occupation par les forces turques et la Porte, comprenant que l'Europe n'était pas disposée à la seconder dans l'exécution intégrale du traité de Berlin, renonça à envoyer ses troupes sur les frontières rouméliotes (V. Hanotaux, *op. cit.*, t. II, p. 485).

Digitized by Google

façonner la Bulgarie nouvelle, tandis que des officiers russes organisaient l'armée bulgare (1). Enfin la domination russe atteignit son point culminant en 1882, à la suite du conflit entre le prince et la Chambre bulgare. Les cinq grandes circonscriptions administratives de la Principauté furent confiées à cinq commissaires extraordinaires, tous officiers russes, investis de pouvoirs absolus. Deux généraux russes envoyés par le tsar, Soboleff et Kaulbars, prirent l'un, la présidence du Conseil, l'autre la guerre, et s'efforcèrent d'établir partout l'influence moscovite (2).

Cette ingérence de la Russie, qui prétendait régenter la Bulgarie comme un État mineur, en faire au point de vue politique une sorte de fief, au point de vue économique, une colonie, était évidemment contraire à l'esprit du traité de Berlin, qui ne lui avait assigné qu'un rôle d'administration provisoire, expiré depuis le vote de la constitution de Tirnovo. Aussi certaines puissances, l'Autriche et l'Angleterre, inquiètes de cette attitude du gouvernement de Saint-Pétersbourg, lui firent des observations et celui-ci, à partir de 1884, dut se montrer plus réservé. Bientôt même la *révolution rouméliote de septembre 1885* vint fournir aux Bulgares, soutenus indirectement par l'Angleterre et l'Autriche, l'occasion de secouer la tutelle russe.

Nous avons dit, en effet, que le prince Dondoukoff avait

(1) En 1885, non seulement le ministre de la guerre de Bulgarie était un général russe, mais, en outre, la moitié des capitaines de l'armée bulgare et tous les officiers d'un grade supérieur à celui de capitaine étaient Russes (V. ROLIN-JACQUEMYNS, *R. D. I.*, t. XVIII (1886), p. 401.

(2) V. LAVISSE et RAMBAUD, *op. cit.*, t. XII, p. 427 ; ... « La politique russe en Bulgarie », *R. D. I.*, t. XIX, 1re série (1887), p. 50 ; DRANDAR, *Cinq ans de règne en Bulgarie : le prince Alexandre de Battenberg.*

Digitized by Google

profité de l'occupation russe pour organiser la Roumélie sur le même plan que la Bulgarie. On ne pouvait plus clairement engager les Rouméliotes à réclamer l'union avec la Bulgarie et à la préparer. Aussi, le 18 septembre 1885, les Rouméliotes proclamèrent l'union. Le tsar alors, craignant d'être compromis aux yeux de l'Europe, désapprouva le mouvement unioniste, rappela tous les officiers russes détachés en Bulgarie et alla même jusqu'à rompre avec la Principauté. Finalement le prince de Battenberg fut réduit à abdiquer (6 septembre 1886) (1).

Il y eut alors pour la Bulgarie une période troublée, pendant laquelle *la Russie espéra réoccuper le pays*. Elle envoya même à Sofia comme délégué, pour préparer le terrain, le général Kaulbars. Mais devant les *protestations de l'Angleterre et de l'Autriche*, elle dut renoncer à ses projets et rappeler le général Kaulbars (20 novembre) (2). — Un peu plus tard, lorsque les Bulgares, sans consulter personne, élurent comme prince, Ferdinand de Saxe-Cobourg, le gouvernement de Saint-Pétersbourg songea encore, pour protester contre cette violation du traité de Berlin, à une occupation de la Bulgarie par les troupes russes et turques (3). Mais le Sultan recula, et les Puissances se montrèrent hostiles. Ce fut la fin de l'omnipotence russe en Bulgarie. Celle-ci ne devait plus revoir des officiers russes à la tête de ses départements ministériels.

(1) V. Coulbault, « Causes de la rupture des relations diplomatiques entre la Russie et la Bulgarie », *R. D. I. P.*, t. III., p. 153.
(2) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 205
(3) *Id.*, p. 211.

Digitized by Google

*
* *

Comme on le voit par l'exposé qui précède de la situation de la Bulgarie pendant l'occupation russe et même après celle-ci, cette occupation militaire pacifique présente un *caractère très spécial*. Tout d'abord, elle avait lieu en vertu d'un *mandat européen*, et non pas seulement avec le consentement du Sultan, suzerain du pays occupé : c'était l'Europe qui en avait limité la durée et qui, bien plus que la Porte, veillait à la stricte exécution de cette clause. — En outre, elle avait pour but, d'une part, d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la Principauté jusqu'à la formation d'une milice indigène suffisante, d'autre part, de prêter main-forte au commissaire russe *chargé de l'administration provisoire du pays et de son organisation*. De sorte que l'occupant se trouvait posséder en droit des *pouvoirs très étendus*, pouvoirs accrus encore, en fait, par cette circonstance tout à fait exceptionnelle qu'ici il ne rencontrait *en face de lui aucune autorité existante*, aucune souveraineté effective qui vint limiter la sienne. Gouvernement, administration, police, tout était concentré entre ses mains. Il n'y avait donc, dans cette situation, *aucune analogie avec une occupation militaire ordinaire*, si ce n'est le caractère essentiellement provisoire de sa durée.

Nous allons voir, d'ailleurs, que ce fut le propre des « occupations » qui furent la conséquence de la guerre russo-turque, de n'avoir de l'occupation que le nom. Encore, celles qui restent à examiner (Bosnie-Herzégovine, île de Chypre) n'auront-elles pas ce caractère provisoire que nous venons de rencontrer dans l'occupation

Digitized by Google

russe en Bulgarie, de sorte qu'elles constituent, en réalité, des prises de possession définitives.

§ II. — Occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche (1878-1908) (1).

Le Congrès de Berlin, dans sa crainte de la prépondérance russe en Orient, ne se borna pas à réduire considérablement le jeune État slave et orthodoxe de Bulgarie créé par le traité de San-Stefano au plein cœur de la péninsule balkanique ; il introduisit, en outre, dans les Balkans, pour en faire la rivale de la Russie et comme la sentinelle de l'Europe devant la poussée slave, une grande puissance germanique, l'Autriche-Hongrie, qu'il installa à

(1) Sur cette occupation, V. outre les ouvrages cités ci-après : Brunswick, *Le traité de Berlin annoté et commenté ;* Barre, *La Bosnie-Herzégovine : administration autrichienne de* 1878 *à* 1903, 1905 ; Knell, *La Bosnie et l'Herzégovine*, 1900 ; Spalaïcowitch, *la Bosnie et l'Herzégovine*, 1899 ; Fournier, *Comment nous sommes entrés en possession de la Bosnie*, Vienne, 1909 ; Tchomacoff, *La souveraineté en général, la Bosnie-Herzégovine*, 1901 ; de Caix de Saint-Aymour, « La Bosnie et l'Herzégovine après l'occupation austro-hongroise », *R. D. M.*, janvier-février 1883 ; Schneller, *La Situation de la Bosnie et de l'Herzégovine en droit public*, Leipzig, 1892 ; Chamberlain, « La Bosnie sous le protectorat de l'Autriche », *Bibliothèque universelle* et *Revue suisse*, 1892 ; Péritch, « De la condition juridique des Bosniaques et des Herzégoviniens en pays étranger », *R. D. I.*, t. III (2e série), pp. 50, 340 et 398 ; Gérard, *Des cessions déguisées de territoires en droit international public*, 1904 ; Despagnet, *Essai sur les protectorats*, 1896, p. 95 ; Vesnitch, « L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine », *R. D. I.*, (2e série), t. XI, 1909, p. 123 ; Cvijic, *L'annexion de la Bosnie et la question serbe*, 1909 ; Ratzenhofer, *Zur Beleuchtigung der Occupation Bosniens und Herzegovina.* — Pour les textes, V. *la Sammlung der für Bosnien und die Herzegovina erlassenen Gesetze*, 1878-1880.

Digitized by Google

durée dans le Balkan occidental, dans ces provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine dont le soulèvement contre les Turcs avait donné le signal de la guerre turco-russe (1).

L'article 14 des Préliminaires de paix de San-Stefano portait seulement que des réformes dans l'administration seraient introduites en Bosnie et en Herzégovine (2). Mais au Congrès de Berlin (3), l'Autriche-Hongrie combattit cet arrangement comme absolument insuffisant et fit ressortir avec force l'intérêt qu'elle avait à un règlement définitif en sa qualité de puissance limitrophe : il fallait qu'un gouvernement puissant assurât la tranquillité publique dans les deux provinces. Le Congrès alors, sur la proposition de l'Angleterre et de l'Allemagne (4), décida de charger l'Autriche-Hongrie de l'occupation et de l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, afin d'amener la pacification prompte, complète et durable de ces provinces et de « créer un état de choses stable ». Et le 4 juillet, la Turquie, après une inutile tentative d'opposi-

(1) Sur la question de Bosnie-Herzégovine depuis l'insurrection de 1876 jusqu'au traité de Berlin, et notamment sur les négociations de Reichstadt (8 juillet 1876), de Budapest (15 janvier 1877) et de Vienne (18 mars 1877), V. Bilociszewski, « L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, étude historique et juridique », *R. D. I. P.*, t. XVII (1910) pp. 417 à 428.

(2) Article 14 : « Seront immédiatement introduites en Bosnie et en Herzégovine les propositions européennes communiquées aux Plénipotentiaires ottomans dans la 1re séance de la Conférence de Constantinople, avec les modifications qui seront arrêtées d'un commun accord entre la Sublime-Porte, le gouvernement de Russie et celui d'Autriche Hongrie » (V. de Clercq, t XII, p. 74)

(3) 8e séance, 28 juin 1878 : V. Protocole VIII, de Clercq, t. XII, p. 222.

(4) V. Klacsko, *Deux Chanceliers;* Hanotaux, *op. cit.*, t. IV, p. 365,

Digitized by Google

tion (1), fit connaître qu'elle acceptait cette décision du Congrès, mais « se réservait de s'entendre directement et préalablement avec le Cabinet de Vienne à cet égard » (2).

C'est ainsi que fut substitué à l'article 14 des Préliminaires de San-Stefano, *l'article 25 du traité de Berlin* du 13 juillet 1878 (3), ainsi conçu : « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront *occupées et administrées* par l'Autriche-Hongrie » (4).

Le même jour, 13 juillet 1878, la Turquie et l'Autriche signaient un *accord secret*, par lequel cette dernière puissance s'engageait à ne considérer l'occupation de la Bosnie-Herzégovine que comme provisoire et ne portant pas atteinte aux droits de souveraineté du Sultan : « Sur le désir exprimé par les plénipotentiaires ottomans, au nom de leur gouvernement, les plénipotentiaires austro-hongrois déclarent, au nom du gouvernement de S. M. I. et R. Apostolique, que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan sur les provinces de Bosnie et d'Herzégovine ne subiront *aucune atteinte* par le fait de l'occupation dont il est question dans l'article relatif aux dites provinces du traité à signer aujourd'hui ; que l'occupation sera considérée comme *provisoire* et qu'une entente préalable sur les détails de l'occupation se fera, immédiatement après la

(1) V. HANOTAUX, *op. cit.*, t. IV, pp. 366-368.

(2) V. protocoles 12 et 17, DE CLERCQ, t. XII, pp. 263 et 298.

(3) Cet acte général, qui clôtura les séances du Congrès, un mois jour pour jour après son ouverture, fut signé par l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la France, l'Italie, la Russie et la Turquie (dont dépendaient la Bosnie et l'Herzégovine).

(4) V. DE CLERCQ, t. XII, p. 316. — L'article 25 contenait en outre des dispositions relatives au sandjak de Novi-Bazar, que nous indiquerons plus loin (p. 443).

Digitized by Google

clôture du Congrès, entre les deux gouvernements » (1).

Cette *convention additionnelle*, prévue par l'accord secret austro-turc et *destinée à régler « les détails de l'occupation »*, fut conclue à Constantinople le *21 avril 1879* (2). Après avoir rappelé dans son préambule que « le fait de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ne portait pas atteinte aux droits de souveraineté du Sultan sur ces provinces », elle dispose :

Article 1er. — Le gouvernement austro-hongrois ne fait pas d'objections à conserver pour l'administration des deux provinces « tous ceux des fonctionnaires actuels qui posséderaient les habitudes nécessaires pour la bonne administration de leur emploi. En cas de remplacement, le *choix du gouvernement austro-hongrois* porterait de préférence sur les personnes originaires de ces provinces. »

Article 2. — La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes existants sont garanties. Pleine liberté est assurée aux musulmans dans leurs rapports avec leurs chefs spirituels. « Le nom de S. M. I. le Sultan continuera à être prononcé dans les prières publiques des musulmans comme par le passé. — En tant qu'il serait d'usage de hisser le *drapeau* ottoman sur les minarets, cet usage sera respecté. »

Article 3. — Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés exclusivement à leurs besoins, leur administration et aux améliorations jugées nécessaires.

Article 4. — Les monnaies ottomanes effectives continueront à avoir libre cours en Bosnie et en Herzégovine.

(1) V. Hanotaux, *op. cit.*, p. 369.

(2) V. G. F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 2e série, t. IV, p. 422.

Digitized by Google

Article 5. — Il reconnaît à la Porte la libre disposition du matériel de guerre des forteresses et garnisons.

Article 6. — La question du traitement des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, séjournant ou voyageant hors de ces provinces, sera réglée ultérieurement par un arrangement spécial.

Et c'est tout (1). — Telle est cette convention de Constantinople qui, avec l'article 25 du traité de Berlin, complété par l'accord secret austro-turc du 13 juillet 1878, déterminait la nouvelle situation juridique faite aux deux provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine.

Cette situation juridique, ces trois actes diplomatiques la qualifiaient d' « occupation » : et c'est pourquoi il convient que nous l'examinions, afin de voir si cette dénomination est exacte et si nous sommes bien ici en présence d'une occupation du genre de celles que nous avons étudiées précédemment.

***

Tout d'abord son *caractère contractuel*, conventionnel, n'est pas douteux : le nouvel état de choses instauré en Bosnie-Herzégovine l'était avec le consentement du sultan, souverain du pays occupé. — Certes, ce consentement, il ne l'avait donné qu'à son corps défendant. On peut dire qu'il avait été imposé à la Turquie par le Congrès de Berlin, et notamment par les trois puissances directrices de la Haute Assemblée (Allemagne, Angleterre, Autriche). Devant l'accord de ces puissances, la Turquie n'avait pu

(1) La convention du 21 avril 1879 comprenait bien encore quatre articles ; mais ceux-ci ne concernaient plus la Bosnie-Herzégovine ; ils réglaient les détails de l'occupation de certains points du sandjak de Novi-Bazar (V. ci-dessous, p. 443).

Digitized by Google

que s'incliner (1). — Mais il n'en est pas moins vrai que l'occupation autrichienne avait eu sa base dans le traité de Berlin et la convention de Constantinople, tous deux revêtus de la signature de la Turquie, et cela suffit à lui donner le caractère d'occupation « conventionnelle ». Remarquons d'ailleurs que celle-ci avait lieu non point pour le compte et l'intérêt de la Turquie, mais en vertu d'un *mandat européen* et dans l'intérêt de l'Europe. C'était l'Europe qui, dans un but de pacification, l'avait imposée à la Turquie. L'occupation bosniaque, comme l'avait dit le représentant de la France au Congrès de Berlin, M. Waddington, était « une mesure de police européenne ».

Non moins certain est le *caractère* « *pacifique* » de cette occupation. Ce n'est pas à dire que l'Autriche n'ait pas rencontré de résistances en Bosnie et en Herzégovine. Bien loin de là : malgré l'accord avec la Porte, elle a dû livrer de sanglants combats à la population musulmane pour assurer l'occupation du pays ; elle n'y parvint qu'après une campagne de plus de deux mois, à grands frais et au prix du sang de plusieurs milliers de ses soldats (2). — Il n'en reste pas moins qu'il n'y avait pas état de guerre entre l'occupant et le souverain du pays occupé, mais qu'au contraire celui-ci avait donné son assentiment au nouvel état de choses, ce qui est bien la caractéristique des occupations pacifiques.

(1) V. les *Souvenirs inédits de Caratheodory Pacha* sur le Congrès de Berlin, cités par M. Hanotaux, *op. cit.*, pp. 366-368. — Le chef de la délégation turque au Congrès rapporte notamment que, devant la tentative d'opposition des plénipotentiaires ottomans à la proposition anglo-allemande relative à la Bosnie, le prince de Bismarck suggéra à l'Autriche d'entrer dans cette province sans attendre l'assentiment de la Sublime Porte.

(2) V. Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, t. XII, pp. 173-174.

Digitized by Google

*
* *

Mais *s'agissait-il vraiment ici d'une occupation militaire proprement dite?* Il ne nous semble pas, bien que le nouvel état de choses établi en Bosnie ait été qualifié d' « occupation » tant dans l'article 25 du traité de Berlin que dans le préambule de la Convention de Constantinople. Ce qui caractérise, en effet, les occupations de cette nature — celles dont nous faisons l'étude ici-même — c'est, à la fois, qu'elles sont essentiellement provisoires et que les pouvoirs de l'occupant sont strictement limités et se réduisent même souvent à un simple droit de garnison. Or, ces deux caractères fondamentaux, nous ne les rencontrons pas dans la situation de l'Autriche en Bosnie-Herzégovine.

D'abord, les *pouvoirs conférés ici à l'Autriche* sont tout autre chose que ceux d'un simple occupant. Ils sont bien plus étendus, non seulement que ceux de l'occupant dans le cas d'une occupation à titre de gage ou pour venir en aide à un gouvernement ami, mais même que ceux de l'occupant en cas de guerre : car celui-ci n'a que le droit d'accomplir les actes indispensables à la poursuite de la guerre, en respectant pour le surplus les droits du pays occupé dont les autorités doivent, en principe, être maintenues. En Bosnie-Herzégovine, au contraire, le traité de Berlin donnait à l'Autriche le droit d' « administration », au sens le plus large du terme (1), et la convention de

(1) De même, l'Angleterre, par une convention du 4 juin 1878, se fit céder « l'administration » de l'île de Chypre (V. ci-après § III). — De même encore, l'Angleterre et l'Allemagne acquirent, par les *conventions des 24 mars 1887 et 28 avril 1888* certains territoires dépendant du *sultanat de Zanzibar* sous forme d'une cession d'administration pour cinquante ans (V. PERRINJAQUET, *Les Cessions temporaires de*

Digitized by Google

1879, tout en affirmant dans son préambule le maintien des droits de souveraineté du sultan, consacrait en fait l'*abdication complète de la souveraineté ottomane* sur les deux provinces. C'était l'Autriche qui allait tout décider : législation, gouvernement politique, impôts, administration de la justice, économie nationale. C'était elle qui allait gouverner et administrer, avec des fonctionnaires choisis par elle, et c'était son drapeau qui devait flotter sur les édifices publics. Quant au sultan, il ne gardait que trois prérogatives, dont les deux premières, d'ailleurs, avaient un caractère purement religieux : 1° son nom continuerait à être prononcé dans les prières publiques des musulmans; 2° le drapeau ottoman serait, selon l'usage, hissé sur les minarets ; 3° enfin les monnaies turques devaient conserver libre cours ; mais, en fait, leur emploi tomba peu à peu en désuétude, et elles furent remplacées par les monnaies austro-hongroises.

Ainsi les droits de souveraineté du sultan se réduisaient à « un *nudum jus* sans efficacité, une simple apparence de droit (1). » Toute l'autorité, en fait, appartenait à l'Autriche : c'était elle seule qui détenait l'imperium. Il n'y avait donc rien de commun entre les pouvoirs conférés ici à l'Autriche et ceux généralement reconnus à un simple occupant.

D'autre part, tandis qu'une occupation militaire proprement dite est, par essence, temporaire, la *durée* de la nouvelle situation faite à la Bosnie-Herzégovine n'était *limitée*

territoires, 1904, pp. 67 et s). — V. aussi les cessions à bail faites par la Chine, ci-dessous, pp. 521 et s.

(1) V. BLUNTSCHLI, « Le Congrès de Berlin », *R. D. I.*, 1re série, t. XIII (1881), p. 585 ; F. DE MARTENS, *Traité de droit international*, trad. Léo, t. I. p. 474.

Digitized by Google

ni directement, par la fixation d'un délai, *ni indirectement*, comme c'était le cas pour l'occupation anglaise à Chypre (1). Nous avons vu, en effet, que le traité de Berlin n'assignait à l'administration autrichienne aucune limite de temps, et que la convention austro-turque du 21 avril 1879 gardait le même silence. — Il est vrai que l'accord secret austro-turc du 13 juillet 1878 (2) portait expressément que l'occupation serait « provisoire ». Mais, outre qu'il n'est pas douteux, comme l'a fait remarquer M. Hanotaux (3), que « ce n'était là que des paroles », cette réserve relative à la durée de l'occupation n'ayant été consentie par les plénipotentiaires autrichiens que pour « sauver la face de la Turquie », et parce qu'elle leur paraissait tirer d'autant moins à conséquence que la convention était secrète et que les puissances, n'y ayant point participé, n'auraient aucun titre à s'en prévaloir, cette clause en fait s'est trouvée *annulée par la Convention de Constantinople*, qui ne l'a point reproduite. La Turquie, en effet, s'était efforcée de faire confirmer, par la convention de 1879, que l'occupation serait provisoire, mais cette prétention fut repoussée par le Cabinet de Vienne (4), et c'est ainsi que le préambule de cette convention fait simplement allusion à l'article 25 du traité de Berlin et non à l'accord secret du même jour.

Il nous paraît donc incontestable que la mission de l'Autriche en Bosnie-Herzégovine n'avait *pas un caractère provisoire*, puisque les textes qui lui confiaient cette mission,

(1) V. ci-après, p. 447, article 6 du traité du 1er juillet 1878.
(2) V. ci-dessus, p. 428.
(3) V. *op. cit.*, p. 369.
(4) V. Blociszewski, *loc. cit.*, p. 430.

Digitized by Google

n'apportaient à la durée de celle-ci aucune limitation (1). Et les protocoles du Congrès (2), qui nous renseignent sur les intentions de celui-ci, établissent clairement que le but de l'Europe, en donnant à l'Autriche mandat d'occuper les deux provinces, fut d'assurer « le sort et l'avenir » de celles-ci, et d'y établir « un ordre stable et permanent » (3).

(1) On ne saurait valablement, à notre avis, faire état, à l'encontre de ces textes et pour affirmer le caractère temporaire de l'occupation autrichienne, de certaines *déclarations du comte Andrassy*, ministre des affaires étrangères d'Autriche, *et de Disraëli* (lord Beaconsfield) à leurs Parlements respectifs. En effet, en disant à la Chambre des Lords, le 18 juillet 1878, que le Congrès avait cru que l'on devait inviter l'Autriche à occuper la Bosnie et à ne la quitter qu'*après avoir rétabli l'ordre et la tranquillité* », lord Beaconsfield ne songeait qu'à justifier son gouvernement du reproche d'avoir contribué au démembrement de l'empire ottoman, de l' « intégrité » duquel l'Angleterre s'était déclarée le champion traditionnel ; et, pour cela, il n'hésitait pas à ajouter au texte de l'article 25 du traité de Berlin une réserve que celui-ci ne renfermait nullement. — De même, la réponse du comte Andrassy à une interpellation de la Délégation autrichienne, le 1er décembre 1878, que « l'occupation durerait jusqu'au moment où on aurait atteint le but que les grandes puissances avaient désiré atteindre et que l'Autriche avait accepté de poursuivre, *jusqu'au moment où tout danger aurait disparu* et où la Turquie, ayant remboursé les sacrifices faits, donnerait des garanties que la situation créée serait maintenue sous sa souveraineté », était inspirée par des considérations de politique intérieure, et aussi par le désir de ménager les susceptibilités de la Turquie, avec laquelle l'Autriche négociait alors la convention d'occupation. D'ailleurs, les conditions mêmes que cette déclaration mettait à l'évacuation autrichienne, rendaient celle-ci non seulement très lointaine, mais fort problématique.

(2) V. notamment le protocole 8 : DE CLERCQ, t. XII, pp. 222 à 231.

(3) L'intention du Congrès ressort nettement de l'anecdote suivante : A Berlin, le comte Corti, plénipotentiaire d'Italie, ayant dit en plaisantant au ministre austro-hongrois : « Votre occupation n'est qu'une annexion mal dissimulée », celui-ci répondit sur le même ton : « très mal dissimulée en effet ! » (Cité par BLOCISZEWSKI, *loc. cit.*, p. 434).

Digitized by Google

— Personne, d'ailleurs, ne s'y trompa. Au lendemain même du Congrès, l'un des maîtres du droit international, *Bluntschli*, écrivait qu'il était hors de doute que la Haute Assemblée avait « considéré comme impossible, après l'état de choses actuel, le rétablissement de la domination turque », et que « la seule solution, c'était l'entier renoncement de la Porte à son apparente souveraineté » (1). Et à la même époque, le professeur *de Neumann* déclarait que la Bosnie et l'Herzégovine étaient occupées par l'Autriche « pour toujours et d'une façon permanente » (2).

*
* *

Il est donc démontré que nous ne sommes *pas* du tout ici en présence d'*une véritable occupation*, et que la mission confiée en Bosnie à l'Autriche ne ressemblait en rien à celles que cette dernière avait elle-même précédemment assumées en Piémont et à Naples en 1821, dans les États de l'Église en 1849, et dans la Moldo-Valachie en 1854 (3).

(1) V. « Le Congrès de Berlin et le droit international », *R. D. I.*, 1re série, t. XIII (1881), p. 586.

(2) V. *R. D. I.*, 1re série, t, XI (1879), pp. 39 et 42. — *Contrà :* Vesnitch, *R. D. I.*, 2e série. t. XI (1909), pp. 137 et s. Mais il ne faut pas oublier que cet auteur, très distingué d'ailleurs, est un diplomate serbe et qu'il soutenait la thèse du mandat temporaire confié à l'Autriche au moment où les Serbes s'élevaient violemment contre l'incorporation définitive de leurs frères de Bosnie-Herzégovine dans l'empire des Habsbourg. Nous avons, du reste, réfuté ses arguments, page précédente, note 1.

(3) Sur ces diverses occupations, V. ci-dessus pp. 171, 254 et 275. — Au Congrès de Berlin, dans la séance du 5 juillet, lord Beaconsfield avait pourtant invoqué ces occupations à l'appui de sa proposition de mettre la Bosnie et l'Herzégovine aux mains de l'Autriche : « De nombreux précédents historiques, dit-il, justifient cette mesure :... L'Europe, intéressée au maintien de la paix, confie à l'Autriche-Hon-

Digitized by Google

Nous n'aurions donc pas eu à l'étudier ici si le traité de Berlin ne l'avait qualifiée d' « occupation. »

Mais, dira-t-on, pourquoi cette dénomination manifestement inexacte ? Politiquement, parce que les grandes Puissances, qui avaient affirmé solennellement leur volonté de maintenir l'Empire ottoman dans son intégrité, qui s'étaient portées garantes de cette intégrité dans un pacte solennel, le traité de Paris de 1856, ne voulaient pas avoir l'air de procéder à son démembrement et de violer ainsi leurs engagements : le mot « occupation » était un voile hypocrite, destiné à rassurer la Turquie et surtout à sauver la face en masquant la conquête autrichienne ; c'était une *fiction diplomatique*, destinée à soutenir cette autre fiction, qui a dominé pendant longtemps l'histoire de la question d'Orient, et qui s'appelait « le maintien de l'intégrité de l'Empire ottoman. » — Juridiquement, parce que, d'une part, la notion de l' « occupation » n'était peut-être pas très précise dans l'esprit des diplomates de Berlin, et que, d'autre part, il n'était *guère facile de ramener sous une des catégories juridiques connues* (1) la situation créée par le

grie l'occupation et l'administration de la Bosnie, comme elle lui a confié une semblable mission à plus d'une reprise déja, soit dans les pays voisins, soit ailleurs. » (Protocole 13 : DE CLERCQ, t. XII, p. 274.) Mais en réalité l'assimilation n'était point possible. Au Piémont, à Naples, en Romagne, l'Autriche n'avait pas été chargée de « l'administration » du pays. Il n'y avait donc pas, contrairement à l'affirmation du plénipotentiaire anglais, « semblable mission » : le rôle de l'occupant, ici et là, était fort différent.

(1) V. BLUNTSCHLI, *op. cit.*, p. 585 : « C'est, dit-il, une situation mal définie, qu'il n'est guère facile de ramener sous une des catégories juridiques, rationnelles ou traditionnelles, connues, d'autant plus qu'ici *le défaut de clarté est volontaire*. L'avenir seul peut nous édifier sur ce point. »

Digitized by Google

Congrès en Bosnie-Herzégovine, « situation des plus étranges », a dit F. de Martens (1).

Sans chercher autrement à expliquer cette situation en apparence contradictoire (2), constatons que le traité de Berlin et la Convention de Constantinople consacraient l'abdication complète de la souveraineté ottomane sur les deux provinces (3) et opéraient, de fait sinon de droit, et malgré les déclarations contraires, un transfert de souveraineté (4). C'était donc, *en réalité*, une *annexion déguisée* sous le nom d'occupation (5).

*
* *

L'avenir a, d'ailleurs, confirmé cette manière de voir. Examinons maintenant, en effet, *ce qu'a été, en fait*, depuis 1878, *cette occupation autrichienne*, sorte de condominium de deux puissances, dont l'une exerçait l'autorité effective, tandis que l'autre ne possédait qu'un droit nominal. Que voyons-nous ?

Tout d'abord, l'Autriche, entrée en Bosnie-Herzégovine dès le lendemain du traité de Berlin (fin juillet 1878), s'appliqua *immédiatement* — avant même la conclusion de la

(1) V. *op. cit.*, t. I, p. 474.

(2) Sur les théories édifiées à cet effet par les juristes, V. PERRIN-JAQUET, « Des annexions déguisées de territoires », *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), pp. 346-349.

(3) V. SPALAÏCOWITCH, *op. cit.*, p. 305 ; TCHOMACOFF, *op. cit.*, p. 66.

(4) C'est une situation juridique analogue que nous rencontrerons plus loin avec les « occupations à titre de bail » (V. ci-dessous, pp. 518 et s.). Les développements que nous consacrons à l'occupation de la Bosnie-Herzégovine nous permettront d'être plus bref à l'occasion de ces occupations.

(5) V. BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel cit.*, n° 347, p. 210.

Digitized by Google

convention d'occupation — à faire passer entre ses mains tous les éléments de la souveraineté.

C'est ainsi que, dès le 1er janvier 1879, la Bosnie et l'Herzégovine reçurent un gouvernement particulier, subordonné au ministre des finances de la monarchie austro-hongroise, et comprenant trois ressorts : administration intérieure, justice et finances. — Peu après, le 20 décembre 1879, une loi introduisait l'étalon monétaire austro-hongrois dans les deux provinces, tandis qu'une autre faisait rentrer celles-ci dans le territoire douanier de la monarchie et substituait les traités de commerce conclus par l'Autriche-Hongrie avec les puissances étrangères, aux traités turcs en vigueur jusque là.

Puis, par une ordonnance du 5 mars 1880, l'Autriche substitua ses tribunaux aux juridictions existantes, et abolit les juridictions consulaires en Bosnie. Les Puissances, il est vrai, avaient accédé à cette abolition (1), estimant sans doute qu'en écartant les tribunaux consulaires et en organisant des tribunaux indigènes, l'Autriche ne faisait que compléter le droit d'administration qu'elles lui avaient elles-mêmes conféré. — Le mois suivant (avril 1880), un arrangement était conclu par l'ambassadeur d'Autriche à Constantinople avec le patriarche grec de cette ville, duquel dépendait l'Église grecque orthodoxe de Bosnie-Herzégovine, aux termes duquel les évêques de ces provinces, qui jusqu'alors étaient nommés par le

(1) V. Féraud-Giraud, *États et souverains, personnel diplomatique et consulaire, corps de troupes, etc., devant les tribunaux étrangers*, t. II, p. 18. — Il n'est donc pas exact de dire, comme M. Despagnet, que l'Autriche « sans consulter personne, substitua purement et simplement ses tribunaux aux juridictions consulaires en Bosnie » (V. *Diplomatie cit.*, p. 242).

Digitized by Google

patriarche (lequel choisissait des Grecs), seraient nommés dorénavant par l'empereur d'Autriche et subordonnés directement, au point de vue hiérarchique, au patriarche de Carlowitz en Hongrie : accord qui avait une portée politique considérable.

L'année suivante, le 4 novembre 1881, une loi austro-hongroise introduisit le service militaire dans les provinces occupées, en dépit de la souveraineté de la Turquie, et décida que les conscrits de Bosnie et Herzégovine — bien que sujets turcs, — devaient, en entrant sous les drapeaux, prêter serment de fidélité à l'empereur d'Autriche. — Quelques jours après, le 13 novembre, un décret étendit la juridiction consulaire austro-hongroise aux sujets bosno-herzégoviniens résidant en territoire ottoman, comme aux sujets austro-hongrois. — En outre, à partir de 1881, l'exequatur fut accordé aux consuls étrangers en Bosnie-Herzégovine par l'empereur d'Autriche. — Puis, en août 1882, un règlement réorganisa toute l'administration. — Enfin, l'Autriche compléta son œuvre en introduisant dans les deux provinces le code de commerce autrichien, un code civil, et un code pénal qui qualifie de haute trahison les actes dirigés contre la sûreté de la monarchie austro-hongroise.

Ni la Turquie, ni l'Europe ne protestèrent contre ces mesures, qui pourtant avaient pour effet d'attribuer à l'Autriche la souveraineté effective dans toutes ses manifestations (1). Forte de cet acquiescement, s'installant chaque année plus ouvertement en maîtresse définitive, l'*Autriche gouverna et administra les deux provinces comme un pays de l'Empire*, relevant à titre indivis de la souveraineté com-

(1) V. Blociszewski, *op. cit.*, p. 436.

Digitized by Google

mune de l'Autriche et de la Hongrie formant entre elles une union réelle.

***

Cet état de choses dura *jusqu'en octobre 1908*. L'Autriche, alors, rejeta la fiction de l'occupation et du maintien de la souveraineté nominale du sultan, et, déchirant le voile, déclara qu'en vue d'accorder aux provinces occupées des institutions constitutionnelles et de remédier à l'instabilité du régime établi en 1878 (1), elle se voyait « dans l'impérieuse nécessité de s'affranchir des réserves contenues dans la Convention de Constantinople, et de reprendre, quant à la Bosnie et à l'Herzégovine, son ancienne liberté d'action » (6 octobre). Le lendemain 7, étaient publiés des rescrits impériaux, aux termes desquels l'empereur François-Joseph décidait « d'étendre les droits de sa souveraineté à la Bosnie et à l'Herzégovine et d'y introduire l'ordre de succession établi dans sa maison (2). »

Cette *annexion* (3), qui supprimait l'article 25 du traité

(1) Le véritable motif de l'annexion paraît avoir été qu'à la suite de la Révolution turque de 1908, on put craindre que l' « homme malade », réveillé et galvanisé par l'avènement des Jeunes Turcs, ne revendiquât les droits qui lui avaient été conventionnellement reconnus; on se demanda s'il ne reprendrait pas assez de force pour les faire valoir, et l'on se hâta de consolider les positions acquises avant qu'elles pussent être ébranlées. — Sur les causes de l'annexion de la Bosnie, voir le discours prononcé aux Délégations austro-hongroises par M. d'Aehrenthal, ministre des Affaires Étrangères de la monarchie, le 8 octobre 1908, dans la *Vie politique dans les Deux Mondes*, t. III (1910), chap. consacré à l'Autriche.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. XV (1908), Documents, pp. 32 et s.

(3) Sur l'annexion de la Bosnie, V. Despagnet et de Boeck, *Cours*

Digitized by Google

de Berlin sans l'assentiment des puissances signataires de ce traité et faisait disparaître les droits de souveraineté de la Turquie sans le consentement de celle-ci, était critiquable au point de vue juridique (1). Aussi le Sultan ne manqua pas de protester, alléguant qu'aucune dérogation aux actes diplomatiques antérieurs ne pouvait être opérée sans l'accord unanime de la Turquie et des autres puissances contractantes. Des pourparlers furent alors engagés par l'Autriche avec la Porte et les différents cabinets. Le *26 février 1909*, une *convention* fut conclue entre l'*Autriche et la Turquie*, par laquelle celle-ci reconnut le nouvel état de choses, moyennant une indemnité de 54 millions de couronnes à payer par l'Autriche. Un peu plus tard, le 31 mars, la Serbie admit le fait accompli en Bosnie-Herzégovine, et le Monténégro fit de même à la date du 8 avril. Enfin les puissances signataires du traité de 1878 donnèrent, les 10-11 avril 1909, leur adhésion définitive à la suppression de l'article 25.

Ainsi, par une conséquence normale, *par une évolution naturelle*, la fiction diplomatique de l'occupation aboutissait à une prise de possession permanente et définitive, à une absorption. L'annexion déguisée était devenue une annexion pure et simple.

*
* *

Appendice : Occupation du Sandjak de Novi-Bazar. - A

de droit international public, n° 217 *bis*, pp. 295 à 307, et les ouvrages cités par BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel*, p. 211, note 1.

(1) Nous n'estimons pas en effet, contrairement à l'opinion d'un professeur viennois, M. Fournier, que « trente années de possession de fait finissent par engendrer des titres juridiques. » (Cité par BLOCISZEWSKI, *loc. cit.*, p. 442).

Digitized by Google

l'occupation de la Bosnie-Herzégovine se rattache étroitement, tout en *s'en différenciant nettement*, l'occupation par l'Autriche d'une autre partie du territoire ottoman, le sandjak de Novi-Bazar, territoire situé entre la Serbie et le Monténégro et dépendant de l'ancien vilayet de Bosnie.

L'article 25 du traité de Berlin, en effet, après avoir décidé que la province de Bosnie serait occupée et administrée par l'Autriche, ajoutait : « Le gouvernement d'Autriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du sandjak de Novi-Bazar, l'*administration ottomane* continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'*Autriche-Hongrie* se réserve le *droit de tenir garnison* et d'avoir des routes militaires et commerciales sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie. A cet effet, les gouvernements d'Autriche et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails. »

Ce fut la *Convention de Constantinople* du 21 avril 1879 (1) qui, dans ses articles 7 à 10, régla les détails de cette occupation. Elle prévoyait la présence de garnisons austro-hongroises dans certaines localités du sandjak, en vue du maintien de l'ordre, les autres restant occupées par les Turcs. Il y avait donc ici *coopération* des deux Puissances, et non plus, comme en Bosnie, substitution de l'Autriche à la Porte (2). C'était bien une occupation militaire pacifique et non une annexion déguisée.

(1) V. ci-dessus p. 429.

(2) V. DE NEUMANN, *Éléments du droit des gens moderne européen*, trad., RIEDMATTEN, 3e éd., Appendice, pp. 293 et s. — Après avoir fait remarquer que le traité de Berlin transférait à l'Autriche tous les droits de souveraineté en Bosnie-Herzégovine, cet auteur viennois

Digitized by Google

La différence de cette occupation avec la précédente ressort nettement, d'ailleurs, de l'arrangement suivant qui fut signé, le 13 juillet 1878, entre la Russie et l'Autriche : « Le gouvernement impérial de Russie s'engage à ne soulever aucune objection si, à la suite de difficultés provenant de l'administration par la Turquie du sandjak de Novi-Bazar, l'Autriche-Hongrie se voyait obligée d'occuper définitivement ce territoire, comme le reste de la Bosnie-Herzégovine. » (1) De plus, tandis que l'Autriche occupa le Bosnie dès le lendemain du traité de Berlin, elle ne pénétra dans le sandjak qu'après la signature de la Convention de Constantinople, en septembre 1879. — En outre, aucune des mesures prises par le gouvernement austro-hongrois en Bosnie ne fut étendue au sandjak.

Enfin cette occupation n'eut pas la même fin que la précédente. *En 1908*, tandis que la Bosnie-Herzégovine était incorporée définitivement à l'empire des Habsbourg, *le sandjak fut évacué par les troupes autrichiennes*. Le 6 octobre, en effet, en même temps qu'elle annonçait à la Turquie et aux Puissances son intention d'annexer la Bosnie, l'Autriche déclarait qu' « espérant que la Porte réussirait seule à maintenir l'ordre dans le sandjak, elle renonçait à faire valoir à l'avenir les droits que la Convention de Constantinople lui conférait relativement à celui-ci, et qu'en conséquence ses troupes avaient reçu l'ordre d'évacuer les localités où elles se trouvaient en garnison (2). » Cette

indique qu'en ce qui concerne le sandjak de Novi-Bazar, le sultan en conservait la souveraineté, la Convention de Constantinople accordant seulement à l'Autriche une sorte de *servitude militaire*, le droit d'y tenir garnison concurremment avec la Turquie.

(1) V. FOURNIER, *op. cit.*, p. 74.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. XV (1908), *Doc.*, p. 34.

Digitized by Google

renonciation fut d'ailleurs insérée expressément dans la *Convention austro-turque du 26 février 1909*, qui consacrait le nouvel état de choses établi en Bosnie : « L'Autriche-Hongrie, dit l'article 1er, déclare renoncer d'une façon expresse à tous les droits qui lui ont été conférés par rapport à l'ancien sandjak de Novi-Bazar par le traité de Berlin et la Convention de Constantinople du 21 avril 1879 (1). » Légère concession, destinée à atténuer la blessure faite à l'orgueil ottoman et à rassurer à la fois l'Europe et les États balkaniques sur les intentions futures de l'Autriche.

§ III. — Occupation de Chypre par l'Angleterre (1878)

De l'occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche, on peut rapprocher celle de l'île de Chypre par la Grande-Bretagne qui, au point de vue des principes, présente avec elle plus d'une analogie. Comme elle d'ailleurs, elle est une conséquence de la guerre russo-turque de 1877-78.

Tandis, en effet, que les Puissances s'apprêtaient à reviser le traité de San-Stefano, le cabinet de Londres passait secrètement avec la Porte, le *4 juin 1878*, un *traité « d'alliance défensive »*, « dans le but, était-il dit, d'assurer, pour l'avenir, les territoires en Asie de S. M. le Sultan (2), » et aux termes duquel l'Angleterre s'engageait, dans le cas où la Russie retiendrait les places de Batoum, Ardahan et Kars, ou tenterait, à une époque

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XVII (1910), p. 444, note 3.

(2) V. *Arch. dipl.*, 1882-83, t. VI, p. 314 ; Albin, *Les grands traités politiques*, p. 202 ; Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, t. III, pp. 522 et s.

Digitized by Google

quelconque, de s'emparer d'autres territoires ottomans en Asie, à s'unir à la Turquie pour la défense de ces territoires. Le sultan de son côté, « afin de mettre l'Angleterre en mesure d'assurer les moyens nécessaires pour l'exécution de son engagement, consentait à assigner l'île de Chypre pour être *occupée et administrée* par elle. »

Ce traité, ignoré des Puissances quand s'ouvrit le Congrès de Berlin, ne leur fut révélé que le 8 juillet. Il avait d'ailleurs été complété, quelques jours auparavant, le *1er juillet 1878*, par une *convention annexe* (1), qui avait déterminé de la manière suivante les « conditions de l'occupation et de l'administration de l'île de Chypre » :

1° Un tribunal musulman religieux continuera d'exister dans l'île, lequel connaîtra exclusivement des affaires religieuses, *et non pas d'autres*, concernant la population musulmane de l'île.

2° Un résident musulman de l'île, désigné par le Département des Fondations pieuses de Turquie, dirigera, de concert avec un délégué nommé par les autorités britanniques, l'administration des fonds, propriétés et terres appartenant aux mosquées, cimetières, écoles musulmanes et autres *établissements religieux* existant dans l'île.

3° L'Angleterre paiera annuellement, à la Sublime Porte, l'*excédent* actuel *des recettes sur les dépenses* d'administration de l'île, lequel excédent sera calculé et déterminé par la moyenne (de revenus) des cinq dernières années, fixée à 22.936 bourses, et à l'exclusion du produit réalisé par la vente ou affermage des propriétés et biens immeubles appartenant à l'État et à la Couronne ottomane pendant cette période.

(1) V. *Arch. dipl.*, 1882-83, t. VI, p. 315.

Digitized by Google

4° La Sublime Porte pourra librement vendre et affermer des terres, terrains et autres propriétés en Chypre appartenant à l'État et à la Couronne ottomane, dont le produit de vente ou affermage ne forme pas partie des revenus de l'île mentionnés dans l'article 3.

5° Le gouvernement britannique pourra exercer par ses autorités compétentes le droit d'expropriation pour l'acquisition des domaines devant servir à des buts d'utilité publique ;

6° Dans le cas où la Russie *restituerait* à la Turquie Kars et les autres conquêtes faites par elle en Arménie pendant la dernière guerre, l'île de *Chypre sera évacuée* par l'Angleterre, et la convention en date du 4 juin 1878 cessera d'être en vigueur.

***

De ces textes mêmes il résulte qu'il s'agissait ici, pour l'Angleterre, d'un droit d'occupation et d'administration identique à celui conféré en Bosnie à l'Autriche par le traité de Berlin.

Il y avait toutefois cette différence que l'Angleterre ne tenait ses droits sur Chypre que du *consentement bénévole du sultan*, son allié, tandis que l'Autriche était en Bosnie la mandataire de l'Europe, qui l'avait imposée à la Turquie et investie d'une mission de police. — De plus, à la différence de l'occupation bosniaque, la situation de l'Angleterre à Chypre était *limitée comme durée, au moins indirectement :* nous venons de voir, en effet, que la convention du 1er juillet prévoyait expressément, dans son article 6, l'évacuation de l'île dans le cas où la Russie rendrait ses conquêtes en Asie. Certes, cette échéance était bien indé-

Digitized by Google

terminée, et si problématique qu'on a pu qualifier de « dérisoire » (1) cette clause d'évacuation. Il n'en est pas moins vrai que cette obligation d'évacuer l'île si certains événements se réalisaient (2), officiellement reconnue par l'Angleterre, affirmait le *caractère provisoire* de l'occupation (3), caractère que l'Autriche s'était refusée à laisser inscrire dans la convention de Constantinople. — Enfin, à la différence de la convention austro-turque, les deux conventions relatives à Chypre ne contiennent pas la clause que la souveraineté du sultan n'est pas atteinte par l'occupation. Il n'en était pas moins certain, d'ailleurs, que la souveraineté sur Chypre était conservée, pour la forme du moins, au sultan, et que, en théorie, l'île continuait à faire partie de l'empire ottoman. Lord Salisbury le déclara expressément à la Chambre des Communes.

(1) V. Bonfils-Fauchille, *Manuel*, n° 346, p. 209.

(2) On a, à raison de cette obligation, qualifié l'occupation de Chypre d' « *occupation sous condition résolutoire* ». Expression défectueuse, croyons-nous : car on sait que la réalisation d'une condition résolutoire à un effet rétroactif et rend nuls et non avenus tous les actes accomplis dans l'intervalle. Or il est bien certain qu' ici les actes de l'occupant conserveraient leur valeur malgré l'évacuation.

(3) Nous en trouvons encore l'affirmation dans la dépêche, en date du 7 juillet 1878, par laquelle lord Salisbury annonçait au gouvernement français la conclusion de l'accord relatif à Chypre. Le ministre anglais, en effet, y parlait de « *l'occupation provisoire* » de l'île, et il ajoutait : « Combien de temps durera cette occupation ? c'est ce qu'il est impossible de prévoir ; mais le gouvernement de la Reine n'est pas sans quelque espoir que les hommes d'État russes reconnaîtront avec le temps que le territoire qu'ils ont acquis est coûteux et improductif... et qu'ils l'abandonneront. Dans ce cas, notre séjour à Chypre n'aura plus de raison d'être, et *nous nous retirerons.* » (V. *Arch. dipl.*, 1882-83, t. VI, p. 312).

Digitized by Google

*
* *

Malgré ces différences de détail, la situation de l'Angleterre à Chypre était, au fond, *identique à celle de l'Autriche en Bosnie*. Ici, comme là, le mot « occupation » n'était qu'une fiction diplomatique pour déguiser un transfert de souveraineté, une annexion. La Porte, en effet, avait abdiqué tous ses droits de puissance publique entre les mains de l'Angleterre (1). Par la convention du 4 juin, elle avait cédé à celle-ci l' « administration » de l'île, le mot administration étant ici pris au sens large, synonyme de gouvernement, comprenant à la fois la législation, la juridiction et l'administration *stricto sensu*. Nous avons vu, d'autre part, que la convention annexe du 1er juillet 1878 ne réservait au sultan que des prérogatives religieuses (maintien des tribunaux musulmans en matière ecclésiastique) et des droits privés (droit de vendre et d'affermer les propriétés de la Couronne ottomane). Il y avait bien, il est vrai, l'obligation pour l'Angleterre de payer au sultan les excédents de revenus au-delà d'un certain chiffre ; mais, c'était là plutôt une marque de déférence à l'égard du sultan, toujours obéré, qu'une manifestation de la souveraineté turque : car, comme on l'a dit très juste-

(1) La souveraineté de droit de la Turquie sur Chypre, dit CHRÉTIEN, « ne constitue plus guère qu'un vain mot, un titre sans valeur ; la souveraineté du Sultan est sans effet aucun. » (*Principes de droit international public*, 1893, pp. 282-283) — Et F. DE MARTENS déclare que « si l'on met un regard la possession effective de l'île de Chypre par le gouvernement anglais et le pouvoir juridique du sultan, on est obligé d'avouer qu'au point de vue juridique et international, une situation comme celle de Chypre est inadmissible. » — V. aussi GÉRARD, *op. cit.*, pp. 138 et s. — HEIDBORN, *Manuel du droit public et administratif de l'Empire ottoman*, t. I, p. 30.

Digitized by Google

ment (1), le tribut lui-même n'est pas une preuve de suprématie de celui qui le reçoit sur celui qui le paye.

*
* *

Ainsi, l'Angleterre possédait toutes les prérogatives de l'autorité publique. Du reste, *en fait, depuis 1878, elle a gouverné Chypre en son propre nom, sans s'occuper du Sultan.* C'est elle qui lève les impôts, décide des dépenses, construit les fortifications, administre par des fonctionnaires britanniques, dirige tous les services publics (2). Son pavillon est arboré dans l'île. Le Haut-Commissaire anglais à Chypre réunit dans ses mains tous les pouvoirs : il commande la force armée, est législateur, juge suprême, chef de l'administration, a le droit de grâce. Le *17 janvier 1879*, le général Wolseley, Haut-Commissaire, a publié, *sans la sanction du Sultan*, une *Ordonnance législative*, en 252 articles, sur l'organisation judiciaire, le Code pénal, l'instruction criminelle, la procédure civile et commerciale, la police, etc... (3), aux termes de laquelle notamment tout mandat d'arrêt exécutoire en territoire britan-

(1) V. PERRINJAQUET, *op. cit*, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 351. — D'après un autre auteur, la somme versée annuellement par l'Angleterre représenterait la part de l'île de Chypre dans la dette ottomane ancienne (V. ANDREADES, « Les obligations financières envers la dette publique ottomane des provinces *détachées* de l'Empire turc d'après le traité de Berlin », *R. D. I. P*, t. XV (1908), pp. 585 et s.).

(2) V. CHOUBLIER, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, 1899 ; GUERCHITCH, « Situation de la Bosnie et de l'Herzégovine et de l'île de Chypre », *Moniteur de l'Académie des Sciences* (Serbie, 1893, n° 37) ; FOURNIER DE FLAIX, « L'île de Chypre », *Économiste français* du 27 août 1892.

(3) V. SARIPOLOS, « La législation anglaise dans l'île de Chypre », *R. D. I.*, t. XII (1880) p. 389, et t. XIV, p. 331.

Digitized by Google

nique le devient immédiatement dans l'île de Chypre s'il est apostillé par le Haut-Commissaire (art. 34), et dont l'article 37 porte que la législation en vigueur en Angleterre, en matière de droit privé et de procédure civile, aura force de loi à Chypre, ainsi que tout acte nouveau voté en cette matière par le Parlement britannique. De plus, cette Ordonnance instituait une Haute Cour de justice britannique, jugeant d'après les lois anglaises, dont la juridiction comprenait toutes les matières civiles et pénales, et s'étendait à toutes les personnes, indigènes et étrangers. C'était la *suppression*, *ipso facto* et sans consulter personne, — à la différence de ce qu'avait fait l'Autriche en Bosnie —, des privilèges découlant pour les puissances *des Capitulations* conclues par la Turquie (1) : suppression qui, en droit, ne saurait être opérée par un simple occupant (2) ; ce qui prouve bien que l'Angleterre se considère comme le véritable souverain de Chypre, sans d'ailleurs que cette attitude soulève les protestations ni du Sultan ni des Puissances.

*
* *

Comme on le voit, bien que la situation nouvelle faite à l'île de Chypre en 1878 — situation qui dure encore à l'heure actuelle — ait été qualifiée d' « occupation » par les traités, cette situation, qui substituait la souveraineté

(1) V. Esperson, « L'Angleterre et les Capitulations dans l'île de Chypre », *R. D. I.*, 1re série, t. X (1878), pp. 587 et s. ; F. de Martens, *op. cit.*, t. I p. 476 ; Féraud-Giraud, *op. cit.*, t. II, p. 23 ; *J. D. P.*, t. IX (1882), pp. 457 ; « Cyprus and the Capitulations », *Law Magazine*, 4e série, nos 6 à 15 (1879). — *Contrà* : Trib. de Tunis, 20 janvier 1890 (*Revue pratique de droit international privé*, mars-avril 1892, p. 102). Cette décision prétend, à tort, que les Capitulations subsistent à Chypre.

(2) V. Despagnet, *Diplomatie*, p. 142 ; Perrinjaquet, *op. cit.*, p. 363.

Digitized by Google

de l'occupant à celle de l'État occupé, était en réalité une *annexion déguisée*, une cession de souveraineté (1), et n'avait rien de commun avec l'occupation militaire proprement dite. Nous n'y insisterons donc pas davantage.

SECTION III

La France à Tunis (1881) et les occupations de protectorat (2).

C'est encore un *résultat du Congrès de Berlin — indirect* il est vrai — que l'occupation française en Tunisie, qui prend naissance en 1881.

La révélation au Congrès de la Convention anglo-turque relative à l'occupation de Chypre avait été, en effet, un

(1) Cela est si vrai que, lors de la *guerre italo-turque*, la neutralité de la Grande-Bretagne a été étendue à l'île de Chypre, et que, par un jugement du 22 mai 1912, la Commission des prises italienne a décidé que l'Italie ne pouvait pas exercer le droit de prise sur les navires cypriotes, qui naviguaient pourtant sous pavillon turc, estimant que ce pavillon n'était plus que « le signe, et pour ainsi dire, la survivance d'un rapport de souveraineté qui a perdu toute valeur effective ». V. Coquet, « Chronique sur la guerre italo-turque, *R. D. I. P.*, t. XX, 1913, p. 267).

(2) *Bibliographie.* — Sur la Tunisie : V. Faucon, *La Tunisie avant et depuis l'occupation française*, 1893 ; — d'Estournelles de Constant, « Les débuts d'un protectorat », *R. D. M.*, février-mars 1887 ; — Foucher, *De l'évolution du protectorat de la France sur la Tunisie*, 1897 ; — Bahar, *Le protectorat tunisien*, 1904 ; — Louis Renault, *R. D. I.*, 1re série, t. XIII (1881), pp. 317 et 418, t. XIV (1882), pp. 84 et 542, t. XV (1883), pp. 186 et 295. V. aussi, *Revue Algérienne*, 1888, p. 230 et 1892, p. 204 ; *J. I. P.*, t. X (1883), p. 437, t. XI (1884), p. 489, t. XX (1893), p. 836, t. XXI (1894), p. 755.

Digitized by Google

coup droit pour la France, puissance méditerranéenne. A titre de compensation, la diplomatie britannique fit briller aux yeux des plénipotentiaires français la Tunisie, déclarant que l'Angleterre n'opposerait aucun obstacle à la politique française dans ce pays. Le gouvernement français prit acte de cet engagement et le fit confirmer officiellement par le cabinet de Londres (1). Celui-ci y consentit d'autant plus volontiers qu'il ne croyait faire ainsi qu'une concession à longue échéance, aléatoire, peut-être même irréalisable.

Mais la force des choses, plus puissante que la volonté des hommes, ne tarda pas à amener la France à tirer parti de la promesse qui lui avait été faite.

Bientôt, en effet, l'anarchie s'aggravait dans la Régence, et l'impuissance du bey faisait de celle-ci un véritable danger pour la domination française en Algérie. Des bandes violaient la frontière algérienne, attaquaient nos soldats, puis se réfugiaient sur le territoire tunisien, entretenant ainsi l'agitation et la résistance dans la province de Constantine.

Or, la fortune de la France voulut qu'elle eut alors à sa tête un homme d'énergie, Jules Ferry. A la suite d'une nouvelle agression en mars 1881, il réclama du bey une action commune des troupes françaises et des troupes beylicales sur la frontière; et, devant le refus de celui-ci,

(1) V. Hanotaux, *op. cit.*, t. IV, pp. 386 à 391. — D'après cet historien, les plénipotentiaires français auraient voulu soumettre la proposition britannique a la ratification du Congrès, et le cabinet de Paris s'y serait opposé pour des raisons politiques. — Mais, juridiquement, nous ne voyons pas *à quel titre* le Congrès de Berlin aurait pu être compétent pour statuer sur le sor de la Tunisie.

Digitized by Google

il fit décider une expédition militaire en vue de rétablir l'ordre dans la Régence (avril 1881) (1).

Cette opération militaire, la première que la France ait entreprise depuis 1870, fut brillamment conduite. Le 24 avril, les forces françaises entrèrent en Tunisie ; le 11 mai, malgré un temps affreux, elles étaient devant Tunis et, le lendemain, le bey signait le *traité du Bardo* ou de Ksar-Saïd *(12 mai 1881)* (2), par lequel il donnait à la France le *droit d'occuper militairement la Régence* jusqu'à ce que, « d'un commun accord, les autorités militaires françaises et tunisiennes aient reconnu que l'administration locale était en état de garantir le maintien de l'ordre » (art. 2).

Ce droit d'occupation était la conséquence forcée des circonstances qui avaient provoqué l'intervention, et le seul moyen d'obtenir, pour la sécurité de l'Algérie, les garanties indispensables. D'ailleurs, le traité du Bardo, bien qu'il ne le dît pas expressément, instituait en réalité le protectorat français sur la Régence (3), et le droit

(1) V. *P. H. X.* « La politique française en Tunisie, le protectorat et ses origines (1854-1891) » ; *X...*, « Les préliminaires du traité du Bardo », *Ann. Sc. Pol.*, 1893, p. 395 ; HANOTAUX, *op. cit.*, t. IV, pp. 641 et s.

(2) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. XIII, p. 25.

(3) V. Louis RENAULT, *R. D. I.*, 1re série, t. XIII, p. 418 ; DESPAGNET, *Diplomatie*, pp. 228 et s. ; HANOTAUX, *op. cit.*, t. IV, pp. 662-664. — Le bey avait d'ailleurs qualité pour signer un pareil traité, car, malgré les prétentions du Sultan qui soutenait que la Tunisie relevait de son autorité (Circulaire d'Assim Pacha du 3 mai 1881), il n'est pas douteux que la Régence était, en fait et en droit, absolument indépendante de la Porte depuis la fin du XVIIe siècle. On trouvera la démonstration irréfutable de cette indépendance dans la dépêche de M. Barthélemy Saint-Hilaire, ministre des Affaires Étrangères de France, à M. Tissot, ambassadeur de la République à Constantinople, en date du 18 avril 1881 : *Livre Jaune*, Affaire de Tunisie, Supplément avril-mai 1881, n° 234. — V. aussi ENGELHARDT, « Situa-

Digitized by Google

d'occupation est une des prérogatives habituellement reconnues à l'Etat protecteur par les traités de protectorat (1).

*
* *

En vertu de ce traité, les troupes françaises occupèrent tout le nord de la Tunisie, notamment la Kroumirie, et, au moyen de colonnes volantes, pacifièrent le pays jusqu'à Tunis, s'installant au Kef, à Béja, à Mateur, etc... (2). Toutefois, sur la demande du bey, qui voulait que l'on ménageât le prestige de son autorité, elles ne pénétrèrent pas à Tunis. Bientôt, du reste, croyant la pacification assurée, le gouvernement français rappela la moitié environ du corps d'occupation : quinze mille hommes seulement restèrent en Tunisie (juin-juillet 1881).

Mais l'agitation ne tarda pas à redevenir menaçante dans la Régence. Le sud, qui n'avait pas vu un soldat français, fut en pleine insurrection. Il fallut une seconde campagne militaire. Le corps d'occupation fut porté à 50.000 hommes (septembre 1881), et, le 10 octobre, les troupes françaises entrèrent dans Tunis. C'était le premier acte de l'occupation définitive. Peu après, Kairouan, la ville sainte, tombait et, à la fin de 1881, la Tunisie entière était pacifiée.

La France put, dès lors, procéder à l'organisation de son *protectorat*, qui fut solennellement proclamé par le *traité de la Marsa du 8 juin 1883* art. 1er (3). En vertu de

tion de la Tunisie au point de vue international », *R. D. I.*, t. XIII (1881), pp. 331-341.

(1) Sous le prétexte de pouvoir défendre le protégé contre les ennemis de l'extérieur ou de l'intérieur.

(2) V. HANOTAUX, *op. cit.*, t. IV, p. 692.

(3) V. DE CLERCQ, t. XIV, p. 244.

Digitized by Google

ce traité, la France avait le droit d'occuper militairement le pays et pouvait mettre *garnison partout où elle voulait.* Les troupes d'occupation devaient être équipées et nourries aux frais de la France, mais le gouvernement tunisien fournissait gratuitement les casernes ou les quartiers. Pour diminuer les charges de l'occupation, la France s'est d'ailleurs efforcée d'organiser des corps de troupes indigènes avec des cadres français (1).

Mais le traité de la Marsa ne concédait pas seulement à la France un droit d'occupation militaire du territoire tunisien. Il lui donnait, en outre, le *droit de s'immiscer*, dans une très large mesure, *dans les affaires intérieures et extérieures de la Régence.* Le bey, en effet, renonçait à accréditer des agents diplomatiques à l'étranger, les intérêts tunisiens devant être confiés désormais en pays étranger aux agents français; d'autre part, il ne pouvait plus conclure de traités qu'avec l'assentiment de la France, dont le Résident général à Tunis était obligatoirement le Ministre des Affaires étrangères de Tunisie. Ainsi, le bey aliénait aux mains de la France sa souveraineté extérieure presque entière, la direction et le règlement de ses relations internationales. En outre, il lui abandonnait différents droits dépendant de la souveraineté intérieure, tels que commandement militaire (2), administration de la justice, perception des impôts, etc...

Si l'on ajoute à cela, — et ceci est vrai de tous les protectorats —, que l'Etat protégé (la Tunisie) était un Etat faible et désorganisé au point de vue militaire, en proie

(1) V. décret du 28 juin 1886.

(2) C'est le général commandant les troupes françaises d'occupation qui est obligatoirement le ministre de la guerre de la Régence.

Digitized by Google

à l'anarchie intérieure, tandis que le protecteur (la France) était une grande puissance, on conçoit que l'occupation française en Tunisie était en réalité une « annexion détournée (1) » et *différait complètement d'une occupation pacifique ordinaire.* Il n'y a donc pas lieu d'y insister davantage.

*
* *

Pour la même raison, nous laisserons de côté, comme *ne rentrant pas dans le cadre de cette étude,* les occupations militaires dérivant des nombreux traités de protectorat, qui, depuis 1881, ont permis aux grands Etats de soumettre à leur autorité les régions indépendantes de l'Afrique et de l'Asie (2). Sans doute, parmi ces traités, il n'en est peut-être pas deux qui soient identiques; mais tous entraînent une diminution importante des droits de souveraineté de l'Etat occupé, et beaucoup ne sont qu'un acheminement vers des annexions futures. Les droits d'occupation militaire qu'ils consacrent ont donc une tout autre portée que les occupations pacifiques proprement dites, qui, elles, au contraire, respectent la souveraineté de l'Etat occupé.

(1) V. BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 184, *in fine.*

(2) V. ROUARD DE CARD, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique de 1870 à 1895,* 1897 ; *la France et les autres nations latines en Afrique,* 1902 ; VAN ORTROY, *Conventions internationales définissant les limites, possessions, protectorats et sphères d'influence en Afrique,* 1898; CHENEAU, *Du protectorat français en Annam, au Tonkin et au Cambodge,* 1904 ; etc.

V. aussi sur les *protectorats en général :* DESPAGNET, *Essai sur les protectorats,* 1896 ; — DUHAMEL, *Condition juridique des pays de protectorat ;* — PILLET, « Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'État protégé, » *R. D. I. P.,* t. II (1895), pp. 583 et s. — ENGELHARDT, *Les protectorats anciens et modernes,* 1896 ; GAIRAL, *Le protectorat international.*

Digitized by Google

SECTION IV

Une occupation de fait : l'Angleterre en Égypte (1882) (1).

En 1882, au lendemain de l'établissement de la France à Tunis, les troubles qui éclatèrent en Egypte et le danger prétendu qu'ils firent courir aux étrangers, amenèrent l'Angleterre à intervenir dans ce pays et à y envoyer des troupes d'occupation, sous prétexte de protéger ses nationaux et de rétablir l'ordre. Cette occupation, tant à raison des circonstances dans lesquelles elle s'est produite, que de la situation internationale de l'Égypte, présente des particularités qu'il convient de mettre en lumière : ce que nous allons faire très rapidement d'ailleurs, car — comme nous l'allons montrer — nous sommes ici encore en présence, non pas d'une occupation militaire ordinaire, mais d'un véritable protectorat, d'une annexion déguisée.

*
* *

On remarquera d'abord que cette occupation, à son ori-

(1) *Bibliographie.* — V. Cocheris, *Situation internationale de l'Égypte et du Soudan*, 1903, avec une bibliographie détaillée; — Léger, *La question d'Égypte et l'occupation anglaise*, 1904; — Lord Cromer, *L'Egypte moderne*; — Milner (Alfred), *L'Angleterre en Égypte*, 1899; — De Freycinet, *La question d'Égypte*, 1905; Edhem, *La condition internationale de l'Egypte*, 1904; — Morel, « La condition internationale de l'Égypte depuis l'accord franco-anglais de 1904 », *R. D. I. P.*, t. XIV (1907), p. 405. — V. aussi Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 189, p. 115 et note; Despagnet et de Bœck, *Cours*, n° 127, p. 163.

Digitized by Google

gine, avait pour *but* de *garantir le rétablissement de l'ordre intérieur* dans un pays troublé et de remédier à l'impuissance de l'autorité locale. Par là, elle se rapproche de plusieurs des occupations dont nous avons fait l'étude : son objet est le même. C'était pour maintenir l'ordre, en effet, que l'Autriche avait occupé le Piémont et les Deux-Siciles en 1821, que la France avait occupé Rome de 1849 à 1870.

Mais, à la différence de celles-ci, l'occupation anglaise en Egypte ne fut ni réclamée par l'autorité locale, ni même admise volontairement par elle. Elle a été *imposée par la force*, en 1882, et maintenue depuis sous menace de contrainte directe. Jamais elle n'a été officiellement acceptée par l'État occupé : elle n'a pas son origine et sa base dans un traité. C'est une *simple situation de fait* (1). Voici, en effet, comment elle se produisit :

Lorsque survinrent les troubles de 1882, la France et l'Angleterre, les deux puissances qui avaient en Egypte, une situation prépondérante, tant par l'importance des intérêts engagés que par le nombre des nationaux établis, se mirent d'accord pour engager *le Sultan, suzerain de l'Égypte* en vertu des firmans des 13 février 1841 et 27 mai 1866 (2),

(1) C'est aussi par voie d'intervention et d'occupation de fait que l'Italie s'est installée en 1888 sur le territoire de *Massaouah* sur la mer Rouge (V. DESPAGNET, « Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie », *R. D. I. P.*, t. III, 1896, pp. 5 et s.), et que la Russie, en 1900, s'est établie en *Mandchourie*, où elle a essayé d'employer la même tactique que l'Angleterre en Égypte ; et elle aurait réussi sans l'opposition acharnée du Japon qui n'a pas reculé devant la guerre pour arrêter ses empiètements. Vaincue, la Russie a dû renoncer à ses visées par le traité de Portsmouth de 1905 (V. ci-dessous, sect. X, § 1).

(2) Pour les uns, l'Egypte n'est qu'une province privilégiée de la Turquie, investie d'une très large autonomie ; pour d'autres, c'est un État vassal de la Porte ; d'autres, enfin, la qualifient d'État mi-souverain.

Digitized by Google

à y envoyer des troupes, et pour ne procéder elles-mêmes à aucun acte d'intervention en dehors du concert européen (1), sauf le cas de force majeure (16 juin 1882).

Néanmoins, sur ces entrefaites, la flotte anglaise se présenta devant Alexandrie ; et comme Arabi-Pacha, chef de la révolte, fortifiait cette ville malgré les injonctions de l'amiral Seymour, celui-ci la bombarda et fit débarquer quelques troupes (11 juillet) (2), sans qu'il y eut, semble-t-il, nécessité urgente. Puis, tandis que que la Conférence des Puissances, à Constantinople, faisait remettre à la Porte une Note l'invitant à agir militairement, afin d'assurer en Egypte le maintien de l'ordre, et discutait sur la manière dont serait combiné le concours à donner par la Turquie à l'action militaire de la Grande-Bretagne, celle-ci pressait les événements : le 20 août, une armée anglaise, sous les ordres du général Wolseley, débarquait à Port-Saïd ; le 13 septembre, les forces d'Arabi étaient dispersées à Tell-el-Kébir, et, dès le 17, la Porte était informée qu'il n'y avait plus lieu d'envoyer des soldats turcs en Egypte. Enfin, le Khédive, sur l'injonction du gouvernement britannique, proclamait la dissolution de l'armée égyptienne (3).

Comme on le voit, l'occupation anglaise n'était qu'une occupation de fait, résultant de l'initiative prise par le gouvernement britannique pour rétablir le bon ordre sur le territoire égyptien. Tout au plus, pourrait-on voir un

(1) La situation de l'Égypte était, en effet, le résultat d'un pacte international, le *traité de Londres*, conclu le *15 juillet 1840* entre la Porte et les grandes Puissances (la France n'y adhéra que le 10 juillet 1841), dont le firman du 13 juillet 1841 ne fait que reproduire les dispositions.

(2) V. Hanotaux, *op. cit.*, t. IV, pp. 489, 741 et 766.

(3) V. Despagnet, *Diplomatie*, pp. 304 et s.

Digitized by Google

mandat tacite, conféré à la Grande-Bretagne, dans le défaut d'opposition de la Turquie et des puissances européennes. Mais alors ce mandat était nécessairement limité à son objet, le rétablissement du bon ordre, et devait prendre fin dès que le but aurait été atteint.

***

L'Angleterre aurait bien voulu donner un autre caractère à son occupation et la fonder sur une base juridique, de manière à s'assurer une situation moins précaire. Mais l'Égypte, assujettie à la souveraineté ottomane, ne pouvait pas modifier elle-même sa situation internationale, et le Khédive ne pouvait, sans le consentement de la Turquie et l'acceptation de l'Europe, céder quoi que ce fût des droits qui lui avaient été conférés par le sultan. Quant à la Turquie, elle insistait pour l'évacuation de l'Égypte, et les négociations que l'Angleterre engagea avec elle, afin d'obtenir son consentement à l'occupation, n'ont pas abouti (1). La situation de l'Angleterre n'a donc pas changé en droit : c'est toujours un simple état de fait.

D'où le *caractère précaire et essentiellement provisoire* de l'occupation anglaise, caractère que l'Angleterre elle-même n'a jamais essayé de nier. M. Cocheris (2) a relevé plus de 60 déclarations officielles du cabinet anglais sur le caractère provisoire de l'occupation de l'Égypte. Mais tout en promettant de faire cesser leur occupation le plus tôt possible, les Anglais, à chaque demande d'évacuation

(1) V. *Arch. diplom.*, 1884, t. I, pp. 350-353 et t. III, pp. 156 et s.; 1893, t. III, pp. 235 à 270 ; 1894, t. I, pp. 288 et s.; V. aussi Despagnet, *Diplomatie*, pp. 292, 527 et 689.

(2) En 1903.

Digitized by Google

adressée soit par la Turquie, soit par les Puissances, ont toujours répondu que le temps n'était pas encore arrivé où ils pourraient sans crainte retirer leurs troupes. *L'évacuation toujours promise* a été *sans cesse différée :* d'abord, sous le prétexte que la pacification de l'Égypte était insuffisante ; ensuite, en invoquant la nécessité d'une réorganisation du pays ; enfin, après la pacification et la réorganisation, en alléguant les troubles du Soudan et la nécessité de faire dans cette région une expédition afin de préserver l'Égypte d'une invasion des madhistes. De sorte que l'occupation britannique *dure toujours depuis trente années.* Elle paraît même maintenant, surtout depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 qui a consacré le désistement de la France de toutes ses prétentions sur l'Égypte (1), être devenue définitive. La Turquie, en effet, dont l'Angleterre reconnaît la souveraineté « nominale » — par exemple en 1892 lors de l'investiture du nouveau Khédive — ne proteste plus ; et les gouvernements européens, devant la ténacité de la Grande-Bretagne, ont renoncé à demander qu'un terme soit fixé à l'occupation.

***

D'autre part, comme il n'y avait pas ici de traité intervenu entre l'État occupé et l'occupant, *aucune limite juridique n'entravait l'action de l'Angleterre,* si ce n'est la souveraineté même de l'État occupé (2) : mais celle-ci était déjà

(1) V. JARAY, « La situation internationale de l'Égypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 », *R. D. I.*, 2e série, t. VI, p. 407. — V. aussi *R. D. I. P.*, t. XI (1904), p. 663 et *Documents*, p. 27, et t. XIV (1907), p. 405.

(2) Et aussi certaines institutions de caractère international, comme, par exemple, les tribunaux mixtes, toujours en vigueur.

Digitized by Google

méconnue du fait même de l'occupation. Aussi la Grande-Bretagne a-t-elle pu intervenir activement dans les affaires égyptiennes, établir petit à petit son autorité sur l'Égypte et substituer finalement, en fait, sa souveraineté à celle de l'État occupé. Aujourd'hui, elle exerce, par l'entremise de son représentant au Caire, une *autorité à peu près complète sur les divers services*, et c'est un général anglais (Sirdar) qui commande l'armée égyptienne dont les grades supérieurs appartiennent à des officiers britanniques : le Khédive n'a plus guère qu'un pouvoir nominal (1). L'Angleterre se trouve ainsi exercer sur l'Égypte un *véritable protectorat de fait* (2).

Cette occupation n'est donc point une simple occupation militaire pacifique en vue du rétablissement de l'ordre, comme celles que nous avons étudiées précédemment, dans lesquelles l'occupant se bornait à prêter son concours à l'autorité locale, sans se substituer à elle. C'est, comme le reconnaissent les Anglais eux-mêmes, « un protectorat déguisé, d'une étendue indéterminée et d'une durée indéfinie » (A. Milner). Nous n'avons donc pas à en poursuivre l'étude. Mais il importait de mettre en relief les caractères particuliers de cette occupation (3).

(1) V. PERRINJAQUET, « Des annexions déguisées de territoires », *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), pp. 338-339

(2) V. MÉRIGNHAC, *Traité*, t. I, pp. 202-203.

(3) La fragilité du lien qui rattache aujourd'hui l'Égypte à la Porte et la toute puissance de l'Angleterre sont apparues notamment lors des guerres dans lesquelles la Turquie s'est trouvée engagée depuis l'occupation anglaise. En effet, bien qu'aux termes de l'Acte annexé à la Convention de Londres de 1840, les troupes égyptiennes « fassent parti des forces de l'Empire Ottoman », l'Égypte n'a point participé aux hostilités lors des *guerres gréco-turque* et *italo-turque*, à la différence de ce qui avait eu lieu en 1853 et 1878. L'Angleterre n'a

Digitized by Google

SECTION V

La guerre du Pacifique et l'occupation du territoire péruvien par le Chili (1883).

Tandis que l'Autriche s'installait en Bosnie, l'Angleterre à Chypre et en Égypte, la France à Tunis, une guerre sanglante, dite guerre du Pacifique, et qui dura plusieurs années, de 1879 à 1883, dévastait, dans l'Amérique du Sud, les Républiques des Andes.

Ce furent des causes économiques, à savoir l'exploitation des riches mines de salpêtre de la province mitoyenne d'Antofagasta, qui dressèrent les uns contre les autres le Chili d'une part, la Bolivie et le Pérou de l'autre (1). La guerre, qui éclata en 1879, aboutit à la victoire complète

permis l'envoi d'aucun renfort de troupes (V. Politis, « Chronique sur la guerre gréco-turque », *R. D. I. P.*, t. IV, 1897, pp. 691-692 ; Coquet, « Chronique sur la guerre italo-turque », *id.*, t. XX, 1913, pp. 263-266). — Bien plus, tandis qu'en 1897, le gouvernement Khédivial avait, du moins, sur la demande de la Turquie, remis ses passeports à l'Agent général de Grèce au Caire (V. Politis, *loc. cit.*, p. 525), au contraire, en 1911, lors de la guerre italo-turque, le chargé d'affaires italien resta au Caire. Le représentant du Khédive aurait déclaré à la Porte que l'Égypte ne pouvait accéder au vœu de la Turquie qui demandait qu'elle rompît les relations avec l'Italie, et la *guerre ne s'étendit point à l'Égypte* qui participa à la neutralité de l'Angleterre. (V. Coquet, *loc. cit.*, t. XIX, 1912, p. 404).

(1) Sur cette guerre et ses origines, V. *R. D. I.*, 1re série, t. XVI (1884), p. 510 ; Alvarez, « L'histoire diplomatique des républiques américaines et la conférence de Mexico », *R. D. I. P.*, t. IX (1902), p. 556 ; *R. D. M.*, 1er juillet et 1er décembre 1881 et 15 mai 1884.

Digitized by Google

du Chili, consacrée par le *traité de paix* du 20 octobre 1883 qui contient, entre autres stipulations, une clause d'occupation militaire fort curieuse.

C'est en effet une occupation bien différente des occupations pacifiques ordinaires, sinon par son caractère conventionnel, puisqu'elle aussi dérive d'un traité de paix, du moins par ses conséquences et sa portée, que celle des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica par le Chili, à la suite du traité de 1883. Car nous allons voir qu'ici, comme en Bosnie et à Chypre, l'occupant, en vertu même du traité d'occupation, va exercer sur le territoire occupé une véritable souveraineté, ce qui, par la force des choses, le conduira à s'efforcer de rendre définitive une situation en principe temporaire.

Toutefois, les conditions dans lesquelles cette occupation a pris naissance et s'est continuée après l'expiration du terme fixé, sont assez spéciales pour que l'on puisse dire qu'il y a eu là une *situation sans précédent* et un exemple qui ne risquera guère d'être suivi.

***

Dès 1880, le Pérou, vaincu, entama des pourparlers avec le Chili en vue de la conclusion de la paix. Dans les *Conférences* qui eurent lieu alors *à Arica*, le Chili demanda, outre la cession en toute souveraineté de la province littorale de Tarapaca, le paiement d'une indemnité de guerre de 20 millions de pesos, dans un délai de dix ans, les provinces péruviennes de Tacna et d'Arica devant lui rester *en gage* jusqu'à complet versement ; et si, à l'expiration de ce terme de dix ans, les vingt millions n'étaient pas payés, les deux provinces devaient être *ipso facto incorporées*

Digitized by Google

au territoire chilien (1). Clause tout à fait exorbitante, qui s'explique seulement par le désir du Chili de posséder ces territoires pour protéger ses frontières. — Mais le Pérou, devinant ces projets d'annexion, se refusa à laisser ses provinces en gage jusqu'au paiement de l'indemnité. Il rejeta également une proposition d'achat des deux provinces qui lui fut faite par le Chili, et les Conférences de paix n'aboutirent pas.

Diverses interventions diplomatiques se produisirent alors, notamment celle des États-Unis, et encouragèrent le Pérou à ajourner la conclusion de la paix. Mais elles échouèrent, et le Pérou ruiné, à bout de forces, ayant sa capitale occupée par l'armée chilienne, dut se résigner à signer le *traité de paix*, dit traité *d'Ancon, du 20 octobre 1883* (2).

Aux termes de ce traité, le Chili acquérait en toute souveraineté le territoire de Tarapaca. Il obtenait, en outre, le *droit d'occuper et d'* « *administrer* » *l'île péruvienne de Lobos*, « jusqu'à ce qu'on ait exploité dans les cabaderas existants un million de tonnes de guanno, conformément à ce qui a été stipulé dans les articles 4 et 7, *après quoi on la rendrait au Pérou* » (art. 9).

Enfin, quant aux deux provinces de Tacna et d'Arica, il était convenu, à titre de transaction, qu'elles resteraient provisoirement en la possession du Chili, pendant dix ans, à l'expiration desquels elles décideraient elles-mêmes de qui elles relèveraient ; l'État auquel elles iraient alors devrait payer à l'autre une indemnité de 10 millions de pesos.

(1) V. ALVAREZ, *loc. cit.*, pp. 557 et 560, note 1.
(2) V. texte dans ALVAREZ, *loc. cit.*, p. 560, note 2.

Digitized by Google

L'article 3 du traité d'Ancon disait, en effet, que le territoire des *provinces de Tacna et Arica* devait « continuer d'être possédé par le Chili, et d'être soumis à la législation et aux autorités chiliennes, *pendant le terme de dix années* à partir de la ratification du présent traité de paix (1). A l'expiration de ce délai, un *plébiscite* décidera, au suffrage populaire, si le territoire de ces provinces restera définitivement au pouvoir et sous la souveraineté du Chili, ou s'il continuera de faire partie du territoire péruvien. Celui des deux pays, auquel resteront annexées les deux provinces de Tacna et d'Arica, paiera à l'autre 10 millions de pesos... Un protocole spécial, qui sera considéré comme faisant partie intégrante du présent traité, établira la forme dans laquelle le plébiscite devra avoir lieu et les termes et délais dans lesquels devront être payés les 10 millions par le pays qui restera le maître des provinces de Tacna et d'Arica. »

Ainsi, c'était en réalité non pas une, mais deux occupations distinctes, que prévoyait le traité d'Ancon. Et ni l'une, ni l'autre, n'était une occupation militaire pacifique proprement dite, puisque toutes les deux conféraient à l'occupant le droit d'administrer le territoire occupé. Elles différaient toutefois essentiellement, en ce que l'une, celle de l'île de Lobos, était tout à fait provisoire, le traité stipulant formellement sa restitution obligatoire au Pérou, tandis que pour l'autre, celle de Tacna et Arica, la *restitution* n'était que *conditionnelle*. En fait, d'ailleurs, cette dernière seule présente un intérêt véritable.

(1) Celle-ci eut lieu le 28 mars 1884. Le terme de dix ans devait donc arriver à échéance le 28 *mars* 1894.

Digitized by Google

***

On pourrait être tenté de qualifier cette occupation des provinces de Tacna et Arica, d' « occupation sous condition résolutoire ». Mais, comme nous l'avons dit (1), cette expression prête à une double confusion, et quant à l'étendue des droits de l'occupant, et quant à la valeur des actes accomplis par lui si la condition vient à se réaliser. En réalité, en effet, ce n'était pas ici une véritable occupation militaire, mais bien plutôt une *cession de territoire avec obligation de restituer si certains événements venaient à se réaliser*. Situation, en définitive, assez analogue à celle de Chypre, sauf toutefois que l'échéance de la condition était ici nettement déterminée. Le Pérou, en effet, comme la Turquie pour Chypre, restait le souverain légitime des provinces occupées, qui « continuaient » de faire partie de son territoire. Mais cette souveraineté, comme celle de la Porte, était purement nominale, puisque *le Chili allait exercer* sur ces territoires *tous les droits régaliens :* il allait, d'après les termes mêmes du traité, les « posséder » et les « soumettre à sa législation et à ses autorités ».

Cette situation plutôt ambiguë, qui mettait en présence sur un même territoire deux souverainetés, l'une de droit, l'autre de fait, donna lieu à de sérieuses difficultés lorsque, en 1893, un peu avant l'expiration du terme de dix ans stipulé au traité d'Ancon, on voulut procéder à la préparation du protocole qui devait *organiser le plébiscite*. Le Pérou, en effet, soutint que ce plébiscite devait être fait sous son autorité, comme étant celle du souverain légi-

(1) V. ci-dessus, p. 448, note 2.

Digitized by Google

time et direct, et que les Péruviens de naissance, domiciliés sur le territoire des provinces occupées, devaient avoir *seuls* le droit de suffrage. Le Chili prétendit, au contraire, que son autorité sur les territoires en question devait persister jusqu'au moment où, le résultat du plébiscite lui étant défavorable, il serait dans l'obligation de les rendre ; quant aux individus qui devaient avoir le droit de voter, c'étaient, suivant lui, *tous les habitants* quelconques, péruviens, chiliens et étrangers (1).

Sans entrer dans l'examen de cette controverse, qui nécessiterait l'étude de la question fort délicate des plébiscites d'annexion (2), nous constaterons seulement que, le 28 mars 1894, quand arriva le terme de dix ans prévu par le traité d'Ancon, le Chili et le Pérou n'avaient pu encore se mettre d'accord sur l'organisation du plébiscite : et *le Chili continua à occuper les deux provinces.*

Cependant les négociations se poursuivirent. Comme le traité de paix prévoyait le paiement de dix millions de pesos par l'État auquel les deux provinces seraient adjugées, on examina, à la demande du Chili, les garanties de ce paiement. Les plénipotentiaires péruviens offrirent alors, en fait de garantie, la rétention des deux territoires *à titre de gage*, jusqu'à complet versement (3). Mais finalement l'accord ne put se faire.

Plusieurs fois reprises et rompues, les négociations entre les deux pays n'ont pas encore abouti à l'heure

(1) V. PRADIER-FODÉRÉ, *R. D. I.*, 1re série, t. XXIX (1897), p. 661.

(2) V. sur cette question BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, nos 567 à 571, et les ouvrages cités par cet auteur, p. 373, note 1 et p. 374, note 2.

(3) V. PRADIER-FODÉRÉ, *loc. cit.*, p. 663.

Digitized by Google

actuelle (1) : le traité d'Ancon attend toujours son exécution, et le Chili, par un véritable abus de la force, continue à retenir les deux provinces.

*
* *

Ce fait, que le sort des territoires de Tacna et Arica est resté en suspens, a même eu une conséquence assez imprévue : c'est que, pendant plus de vingt années, la paix définitive n'a pu être signée entre le Chili et la Bolivie alliée du Pérou. Celle-ci, en effet, lors des pourparlers de paix en 1883-1884, avait demandé une sortie sur la mer. A cette demande, le Chili répondit que, comme il ne pouvait être question d'interrompre la continuité de son propre territoire, il n'y avait qu'un moyen d'y satisfaire : c'était de donner à la Bolivie une sortie au nord, en lui cédant une partie des provinces de Tacna et Arica (2). Mais comme ces provinces ne lui appartenaient pas définitivement, il ne pouvait pour le moment les céder. Dans ces conditions, les deux Etats se bornèrent à signer, le 4 avril 1884, une *trève à caractère indéfini*, dont l'article 2 laissait provisoirement sous la souveraineté chilienne, pendant la durée de cette trève, toute une portion du littoral bolivien. Ce ne fut que le 20 octobre 1904, que fut enfin signé, entre la Bolivie et le Chili, le traité de paix définitif, qui abandonna définitivement au Chili les territoires ainsi occupés (3).

(1) V. Communicaciones cambiadas entre les cancillerias de Chile y el Peru sobre la cuestion de Tacna y Arica (1905 à 1908), 1908.

(2) V. Alvarez, *loc. cit.*, p. 562.

(3) V. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 112.

Avant la guerre de 1879, le chemin le plus pratique pour parvenir de la Bolivie intérieure à ses possessions du littoral traversait une partie du territoire péruvien. Lorsque le besoin s'en faisait sentir, la

Digitized by Google

Mais les stipulations du traité d'Ancon relatives aux deux provinces péruviennes, n'ont pu, elles, être accomplies : de sorte que, après trente années, la question du Pacifique n'est pas encore close.

SECTION VI

Les occupations de garantie (1885-1912).

Nous avons vu déjà (1) que le traité de paix franco-chinois du 9 juin *1885* avait donné à la France le droit d'occuper Formose et les Pescadores, comme garantie de l'exécution de ce traité par la Chine, et que, la même année, le gouvernement hova, par le traité du 17 décembre 1885, avait consenti à l'occupation du port de *Tamatave*, à titre de gage du paiement d'une indemnité de 10 millions de francs. Nous n'insisterons pas davantage sur ces deux occupations, d'importance très secondaire.

Sans être encore bien considérables, les autres occupations de garantie que nous rencontrons à l'époque con-

Bolivie demandait au *Pérou* et obtenait de lui l'*autorisation d'y faire passer ses troupes*, mais à condition qu'elles fussent désarmées. (V. WIESSE, *Le droit international appliqué aux guerres civiles.*

Rappelons encore qu'*en 1835*, le gouvernement péruvien avait sollicité le concours de la Bolivie « pour arriver au rétablissement de la paix troublée par la rébellion du général Salaverry », et qu'à cet effet *un traité*, dit *d'appui*, avait été signé, aux termes duquel les *troupes boliviennes* étaient entrées au Pérou et, après avoir battu l'armée de Salaverry, *avaient occupé ce pays* pour soutenir la nouvelle Confédération, composée du Pérou et de la Bolivie, qui avait proclamé le chef victorieux (*Id.*, p. 85).

(1) V. ci-dessus, pp. 403 et 405.

Digitized by Google

temporaine, présentent quelques particularités qui méritent d'être signalées, très brièvement d'ailleurs. Ces occupations sont au nombre de cinq :

1° L'occupation du port siamois de Chantaboun par la France en 1893 ;

2° L'occupation de Weï-haï Weï par le Japon, en 1895, à la suite de la guerre sino-japonaise ;

3° L'occupation de la Thessalie par les Turcs, après la guerre de 1897 ;

4° L'occupation du Thibet par l'Angleterre en 1904 ;

5° L'occupation des îles de la mer Égée par l'Italie, en 1912, à la suite de la guerre italo-turque.

§ I. — Occupation du port siamois de Chantaboun par la France (1893).

Elle eut pour cause les incursions des Siamois (1) dans le territoire annamite, soumis au protectorat de la France. Les réclamations diplomatiques restant sans effet (2), le gouvernement français se décida enfin à avoir recours à des mesures coercitives et décréta, en mars 1893, le blocus des côtes siamoises. Après une courte résistance, le Siam céda (juillet-août 1893) (3), et le *traité de paix* fut *signé à Bangkok le 3 octobre 1893* (4).

(1) Ceux-ci paraissaient d'ailleurs encouragés par l'Angleterre, qui voyait avec déplaisir l'extension du domaine colonial de la France en Extrême-Orient (V. l'article signé Tacitus, dans l'*Événement* du 17 juin 1897).

(2) V. *Arch. diplom.*, 1894, t. I, pp. 27 et s.

(3) V. de Clercq, t. XX, pp. 42 à 45.

(4) *Id.*, p. 67 ; V. aussi Paisant, « Les relations de la France avec le Siam et le différend de 1893 », *R. D. I. P.*, t. I (1894), pp. 234 à 260.

Digitized by Google

Le Siam y consentait au paiement d'une indemnité de deux millions de francs, pour réparation des dommages causés à des Français (1), et à l'évacuation des postes établis par lui, tant sur la rive gauche du Mékong, que dans une zone de 25 kilomètres sur la rive droite, dans laquelle zone il lui était interdit désormais de maintenir des troupes ; et, *comme garantie de l'exécution* de cette dernière obligation, la France avait le droit d'occuper la rivière et le port de Chantaboun, jusqu'à la complète évacuation des territoires susvisés et à leur pacification (2).

L'interprétation de ce traité donna lieu, d'ailleurs, à de continuelles difficultés, qui entraînèrent la *prolongation de l'occupation* de Chantaboun. Enfin, après des négociations difficiles et longtemps infructueuses, une nouvelle convention fut signée le 7 octobre 1902, mais elle ne fut pas ratifiée par le Parlement français, et, à la suite de nouveaux pourparlers, un troisième *traité* fut conclu *le 13 février 1904*. Complété par un acte additionnel du 29 juin suivant, il fut ratifié le 9 décembre. La France y obtint certains avantages territoriaux, en échange desquels elle consentit à *évacuer Chantaboun*, qu'elle occupait depuis onze ans à titre provisoire (3).

(1) Pour *sûreté de ce paiement*, le Siam remettait à la France, à titre de gage, la perception des revenus des provinces de Battambang et de Siam-Reap.

(2) V. MAUREL, *Histoire des relations de la France et du Siam*, 1906; E. ROLIN, « Le conflit franco-siamois », *R. D. I.*, t. XXV, pp. 357 et s.

(3) V. *R. D. I P.*, t. XI (1904), pp. 459 et 750. — L'accord de 1904 ne réussit pas encore à dissiper toutes les difficultés, et un nouveau traité dut être signé le 23 mars 1907 : V. *J. Officiel* du 2 juillet 1907; *Bulletin du Comité de l'Asie française*, année 1907, pp. 123, 151 et 165; *R. D. I. P.*, t. XV (1908), p. 24.

Digitized by Google

§ II. — La guerre sino-japonaise et l'occupation de Weï-haï-Weï par le Japon (1895) (1).

Ce furent des causes économiques qui, en déterminant le Japon à vouloir dominer en Corée, entraînèrent, en 1894, entre lui et la Chine, une guerre qui ne fut qu'une série de triomphes pour le Japon. Elle se termina par le *traité de paix* conclu *à Shimonoseki le 17 avril 1895* (2), traité qui a une véritable importance au point de vue du droit des gens : car, en même temps que la force du Japon, il fait apparaître ses tendances civilisatrices, et consacre l'entrée de l'Empire du Soleil-Levant dans la communauté internationale.

Par ce traité (3), en effet, rédigé dans un esprit très moderne, la Chine, non seulement reconnaissait l'indépendance de la Corée, et cédait au Japon Formose et les Pescadores, mais, en outre, consentait à l'ouverture au

(1) V. Nagao-Ariga, « La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international », 1896 ; *R. D. I. P.*, t. I (1894), p. 459 et t. II, pp. 118 et 447 ; de Siebold, *L'accession du Japon au droit des gens européen*, 1900.

(2) Le traité fut effectivement signé le 17 avril. Mais, avant qu'il n'ait été ratifié, l'Allemagne, la France et la Russie firent, le 23 avril, des représentations à Tokio contre un article de ce traité qui stipulait l'annexion au Japon de territoires continentaux de la Chine. Devant ces représentations, le Japon dut céder : le 6 mai, le traité de Shimonoseki, ratifié la veille par la Chine *dans sa teneur première*, était volontairement revisé par le Japon, par égard pour les sentiments exprimés par les puissances intervenantes, et, le 9 *mai* les *ratifications* étaient échangées. De ses conquêtes territoriales, le Japon ne gardait que Formose et les Pescadores.

(3) V. texte *R. D. I. P.*, t. II (1895), p. 452, note 2.

Digitized by Google

commerce étranger de quatre nouveaux ports et à la conclusion d'un nouveau traité de commerce et de navigation. De plus, elle s'engageait à payer au Japon une *indemnité de guerre* de 200 millions de taëls Kuping (plus de deux milliards et demi de francs) (1), *dans un délai de sept années*, en huit paiements : le premier, de 50 millions de taëls, dans les six mois ; le second, d'une somme égale, dans les douze mois ; et le reste, soit 100 millions de taëls, en six versements annuels égaux (article 4), la dite somme productrice d'intérêts à 5 °/₀. La Chine pouvait d'ailleurs se libérer par anticipation à un moment quelconque (2). Enfin, aux termes de l'article 8, la Chine, « comme garantie de l'accomplissement fidèle des stipulations du traité », — c'est-à-dire non-seulement du paiement de l'indemnité de guerre, mais aussi de l'exécution des autres clauses, telles que ouverture de nouveaux ports au commerce, conclusion d'un nouveau traité de commerce —, consentait à l'*occupation temporaire par les Japonais de Weï-haï-Weï*, sur la côte du Shan-toung, à l'entrée du golfe du Pet-chi-li.

La durée de l'occupation pouvait ainsi être de sept années : délai fort long. Aussi était-il convenu que l'occupation pourrait prendre fin avant le paiement intégral de l'indemnité, et dès le versement des deux premières annuités, — c'est-à-dire en fait au bout de douze mois —, à la double condition : 1° qu'à cette date, le nouveau traité de

(1) En retour du sacrifice territorial consenti par le Japon, la Russie lui garantit le paiement de cette indemnité.

(2) Il était même convenu que si le montant total de l'indemnité était payé dans un délai de trois ans, le Japon renonçait à tout intérêt : les intérêts déjà versés seraient compris dans le principal de l'indemnité.

Digitized by Google

commerce à conclure entre les deux pays ait été signé et ratifié ; 2° que la Chine consente alors « à engager dans un arrangement convenable et suffisant les revenus de ses douanes, comme sécurité du paiement du reste de l'indemnité » (art. 8), ou, en d'autres termes, à substituer à la garantie territoriale une garantie financière jugée suffisante par le créancier (1).

Des *articles séparés*, joints au traité de Shimonoseki, *réglementaient cette occupation*. Ils délimitaient le territoire à occuper, savoir : « l'île de Liu-Kung et une zone large de cinq ri japonais, tout le long de la côte de la baie de Weï-haï-Weï », déterminaient autour de ce territoire une zone neutre « de cinq ri japonais » d'où les troupes chinoises seraient exclues (art. 2), fixaient à *une brigade au maximum* l'effectif des forces japonaises à Weï-haï-Weï, et décidaient que « les *dépenses de l'occupation* », évaluées à forfait à une somme déterminée (500.000 taëls Kuping par an) seraient mises *pour un quart seulement* à la charge de la Chine (art. 1er), et non pour la totalité comme il est à peu près d'usage dans les occupations de ce genre (2). Il était stipulé, en outre, que l'administration civile resterait aux mains des autorités chinoises, mais que ces autorités seraient obligées de se conformer aux ordres que le commandant de l'armée d'occupation pourrait juger nécessaire de leur donner dans l'intérêt de la santé, de l'entretien, de la sauvegarde ou de la discipline des troupes

(1) Semblable clause, nous l'avons vu, avait été insérée dans les Préliminaires de paix de Versailles du 26 février 1871 (art. 3) et renouvelée dans la convention du 20 juin 1872. Mais par suite des exigences, vraiment injustifiées, du créancier allemand, cette faculté était restée lettre morte pour la France.

(2) V. ci-dessous, 2e partie, chap. V.

Digitized by Google

(art. 3). Enfin, « toutes les offenses militaires commises en territoire occupé » devaient rentrer dans la juridiction des autorités militaires japonaises.

On voit par là que le traité de Shimonoseki réglait, d'une manière à la fois simple et précise, et conforme aux principes du droit européen, les diverses questions de droit que pouvait faire naître l'occupation de Weï haï-Weï. C'était la première fois qu'un pareil traité était conclu *entre deux puissances non européennes*, et c'est ce qui fait son importance au point de vue du droit des gens.

Les Japonais occupèrent Weï-haï-Weï *jusqu'en 1898*. Ils y furent remplacés par l'Angleterre, à laquelle la Chine avait cédé ce port à bail par un traité du 1er juillet 1898 (1), et celle-ci l'occupe encore.

§ III. — La guerre gréco-turque et l'occupation de la Thessalie par les Turcs (1897).

Deux ans après le traité de Shimonoseki, une stipulation d'indemnité de guerre et d'occupation militaire pour en assurer le paiement fut également insérée dans les *Préliminaires de paix du 18 septembre 1897* (2), qui mirent fin à la guerre survenue, en avril précédent, entre la Grèce et la Turquie, à l'occasion des affaires de Crète (3), guerre qui aboutit à l'écrasement des Grecs. Aux termes, en

(1) V. ci-dessous, p. 524.

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. V (1898), p. 169, note 1.

(3) V. ci-dessous, p. 486 et s. V. aussi Politis, « La guerre gréco-turque », *R. D. I. P.*, t. IV (1897), pp. 504 et 680, t. V (1898), pp. 116 et 451; ... La guerre de 1897, *R. D. I.*, 1re série, t. XXX (1898); Spiliotopoulos, *Histoire de la guerre gréco-turque*, Athènes, 1897.

Digitized by Google

effet, de l'article 2 desdits Préliminaires, — conclus, il est à remarquer, entre la Porte d'une part, et de l'autre *les six grandes Puissances* agissant au nom de la Grèce, en vertu du mandat que celle-ci leur avait confié de régler ses intérêts —, la Grèce s'engageait à payer à la Turquie une *indemnité de guerre* de 4 millions de livres turques, soit 92 millions de francs, indemnité très élevée pour un État comme la Grèce. Et, comme garantie, la Thessalie devait rester occupée par les armées turques (1) jusqu'à ce que les Puissances aient estimé suffisantes les garanties données par la Grèce pour le paiement de l'indemnité (art. 6) : clause curieuse en ce sens que *la durée de l'occupation dépendait de l'appréciation d'un tiers*. La Turquie avait bien, il est vrai, demandé que ses troupes ne se retirassent des territoires helléniques qu'au fur et à mesure des versements de l'indemnité. Mais les Puissances médiatrices avaient écarté cette demande comme imposant à la Grèce une trop longue occupation.

Le traité de paix définitif, qui fut signé le 4 décembre 1897 (2), ayant confirmé ces dispositions, l'exécution s'en poursuivit régulièrement sous le contrôle des Puissances, ainsi qu'il avait été convenu. Grâce à la garantie de la France, de l'Angleterre et de la Russie (3), la Grèce put réaliser avec succès un emprunt de 170 millions qui fut mis à la disposition d'une *Commission internationale* siégeant à Athènes, ayant sous son contrôle absolu la perception et

(1) Sur l'occupation turque pendant la guerre, V. Politis, *loc. cit.*, t. IV, p. 708.

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. V (1898), p. 462, note.

(3) V. convention du 29 mars 1898, complétée par une déclaration additionnelle du 21 avril : Despagnet, *Diplomatie*, p. 681 ; Politis, « Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats », *R. D. I. P.*, t. IX (1902), p. 5.

Digitized by Google

l'emploi des revenus affectés au service de l'emprunt, et chargée d'assurer le paiement de l'indemnité de guerre et de liquider la situation financière de la Grèce.

Les Puissances alors informèrent la Turquie, le 6 mai 1898, qu'elles estimaient réalisées les garanties prévues par l'article 6 des Préliminaires et l'invitèrent, en conséquence, à retirer ses troupes de la Thessalie (1). L'*évacuation* commença aussitôt, et, au début de *juin 1898*, la Grèce avait repris possession de son territoire.

§ IV. — L'Expédition anglaise au Thibet et l'occupation de la vallée de Choumbi (1904).

Les guerres nombreuses qui marquent les dernières années du XIXe siècle et le début du XXe, guerre hispano-américaine, guerre sud-africaine de 1899, guerre russo-japonaise, n'ont donné lieu ni à indemnités de guerre, ni à occupations de garantie (2).

Mais en 1904, l'année même où prenait fin l'occupation française au Siam et où éclatait la guerre russo-japonaise, commençait une nouvelle occupation de garantie, qui était d'ailleurs une conséquence indirecte de cette guerre, celle du Thibet par l'Angleterre.

Profitant, en effet, de ce que la Russie, sa rivale dans l'Asie Centrale, était engagée en Extrême-Orient, l'Angleterre, au début de l'année 1904, envoya au Thibet une expédition militaire, sous le prétexte de faire respecter par ce pays les conventions commerciales antérieures de 1890

(1) V. *Livre jaune*, 1898, janvier à juin.

(2) V. pourtant ci-dessous, p. 508, l'occupation de Manille par les Américains.

Digitized by Google

et 1893, en réalité pour ne point se laisser devancer au Thibet par la Russie. Elle déclara d'ailleurs qu'aussitôt un nouveau traité conclu, elle retirerait ses troupes : « Nous ne sommes pas là pour commencer une occupation permanente, dit au Parlement le secrétaire d'État pour l'Inde ; nous ne sommes pas là pour y établir un protectorat ; nous n'avons pas l'intention d'y mettre un résident » (1).

Après plusieurs combats et une marche pénible, le colonel Younghusband, à la tête de quelques milliers d'hommes, entra à Lhassa, la capitale religieuse du Thibet. Et, *le 7 septembre 1904*, le Thibet signait avec l'Angleterre un *traité* (2), aux termes duquel le Dalaï-Lama, à qui la Grande-Bretagne garantissait le respect de son territoire, s'engageait à ne pas vendre, louer ou céder, d'une manière quelconque, aucune partie de ses États à une autre puissance, sans l'autorisation britannique, et à n'admettre dans ses affaires l'immixtion d'aucun autre État. Il s'engageait, en outre, à payer, *en trois annuités*, une *indemnité* de 500.000 livres sterling (douze millions et demi), l'Angleterre devant occuper en gage, jusqu'à complet paiement, la vallée de Choumbi, principal couloir d'accès au Thibet.

Le colonel Younghusband avait même exigé une indemnité bien supérieure, 35 millions de francs, dont le versement devait être échelonné sur une période de 75 ans, pendant laquelle les Anglais occuperaient la vallée de Choumbi. Mais cette occupation prolongée avait trop l'air d'une annexion déguisée. Aussi, pour ménager la Chine, suzeraine du Thibet, cet accord fut désavoué à Londres et on lui substitua la convention du 7 septembre, qui limitait

(1) V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XIX (1904), p. 578.
(2) V. texte dans le *Times* du 16 septembre.

Digitized by Google

l'indemnité à 12 millions et la durée de l'occupation à trois ans (1).

L'occupation ainsi prévue par le traité du 7 septembre était bien, en droit, une simple occupation de garantie. Mais, en réalité, c'était un *protectorat déguisé* que l'Angleterre prétendait établir sur le Thibet ; et l'on pouvait se demander si l'indemnité serait jamais payée, ni la vallée de Choumbi évacuée. Cette *évacuation* eut lieu pourtant au bout de quelques années, et *sans même que l'indemnité eût été intégralement payée.* C'est que l'Angleterre se heurta ici, non seulement aux prétentions de la Chine, qui revendiqua énergiquement son droit de suzeraineté sur le Thibet et le droit pour elle seule de disposer du territoire thibétain (2), mais surtout à l'ambition rivale de la Russie. Et, comme la diplomatie anglaise, désireuse de concentrer son effort contre l'impérialisme allemand, recherchait alors un accord avec la Russie sur le terrain de l'Asie (3), elle consentit des sacrifices au Thibet, pour obtenir des avantages sur d'autres points, notamment en Afghanistan.

C'est pourquoi, aux termes de l'*accord conclu avec la Russie le 31 août 1907*, concernant les intérêts asiatiques des deux pays (4), l'Angleterre s'engagea à respecter l'intégrité territoriale du Thibet, à s'abstenir de toute ingérence dans son administration intérieure et à ne

(1) V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XXIII (1908), pp. 52-53.

(2) Par une convention anglo-chinoise, signée à Pékin le 27 avril 1906, l'Angleterre reconnut formellement la suzeraineté chinoise sur le Thibet et s'engagea en conséquence, à ne pas annexer celui-ci. (V. *Bulletin du Comité de l'Asie française*, août 1906, p. 310).

(3) De même qu'elle avait réglé avec la France, en 1904, la question d'Afrique (V. ci-dessus, p. 410).

(4) V. ci-dessus, p. 411.

Digitized by Google

traiter avec lui que par l'entremise du gouvernement chinois. Une clause additionnelle à cet accord envisageait même le cas où l'évacuation de la vallée de Choumbi serait retardée, par suite de la non exécution par les Thibétains des stipulations du traité de 1904, et décidait que cette prolongation de l'occupation devrait faire l'objet d'un échange de vues entre Londres et Pétersbourg. — Effectivement, l'occupation se prolongea encore quelque temps ; mais elle ne tarda pas à prendre fin, et le Thibet continue d'être un pays fermé, sorte d'État tampon entre les possessions anglo-russes.

§ V. — Occupation des îles de la mer Égée par l'Italie (1912).

Enfin, une occupation de garantie toute récente est celle d'une partie des îles ottomanes de la mer Égée (Rhodes, Astypalaia, Kalymnos, Karpathos, Kassos, Patmos, Nissyros, Léros, Episcopi, Symi et Kos) par l'Italie, à la suite de la guerre italo-turque de 1911-1912 (1).

(1) Sur les causes de cette guerre, V. René Pinon, « L'Europe et la guerre italo-turque », *R. D. M.*, 1er juin 1912, pp. 599 et s. ; Rapisardi-Mirabelli, « La guerre italo-turque et le droit des gens », *R. D. I.*, 2e série, t. XIV (1912), pp. 159 et s. ; Coquet, « Guerre italo-turque, origines et causes du conflit », *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), pp. 370 et s. ; Colajanni, « Psychologie de l'expédition italienne en Tripolitaine », *Revue bleue*, 10 février 1912, p. 171. — V. aussi *Revue de Paris* du 15 décembre 1911, pp. 858 et s. ; *Le Correspondant* du 10 octobre 1911, p. 3 ; *Questions diplomatiques et coloniales* du 16 octobre 1911 ; *Revue des sciences politiques*, 1912, pp. 204 et s.

Digitized by Google

Ces îles avaient été occupées par l'Italie au cours des hostilités, à titre de fait de guerre (1). La conduite des autorités italiennes fut même en l'espèce assez curieuse. Sachant le vif désir des populations insulaires d'être délivrées de la domination turque et d'être rattachées à la Grèce, elles n'hésitèrent pas, au début de leur occupation, à affirmer hautement que « toute autorité ottomane était à jamais bannie des îles » et que celles-ci ne verraient plus jamais flotter le Croissant (2).

Néanmoins, lorsque fut signée à Ouchy la paix italo-turque (15 octobre 1912), il fut stipulé que les îles de l'Égée seraient rendues à la Porte, mais seulement *après l'exécution par celle-ci des stipulations du traité*, et notamment après l'évacuation de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque par les troupes ottomanes. A l'occupation de guerre succédait donc une occupation pacifique à titre de gage, essentiellement provisoire comme toutes les occupations de ce genre. Le gouvernement italien a, d'ailleurs, expressément confirmé ce caractère temporaire de son occupation, par la bouche de M. Giolitti, Président du Conseil, à la séance de la Chambre des députés du 4 décembre 1912 : « Nous ne pouvons pas, dit-il, prétendre nous rendre maîtres de pays grecs ou musulmans, mais entièrement civilisés...

(1) Astypalaia fut occupée le 22 avril 1912, Rhodes le 4 mai, les autres îles du 10 au 22 mai.

(2) V. le texte des proclamations italiennes dans Jeanne Stephanopoli, *Les Iles de l'Égée*, Athènes, 1912, pp. 72 à 77 ; Kebedgy, « Les îles de la mer Égée occupées par les Italiens », *R. D. I. P.*, t. XX (1913), pp. 177 et s. — « A partir d'aujourd'hui, disait dans sa proclamation du 12 mai aux habitants de Kalymnos le contre-amiral Presbitero, cesse toute autorité du gouvernement ottoman sur l'île, laquelle, sous la surveillance du gouvernement italien, devra se gouverner elle-même. »

Digitized by Google

Nous ne pouvions donc que stipuler la *restitution*, pour le moment où toutes les conditions du traité auraient été remplies de la part de la Turquie. »

Toutefois, la conduite ultérieure de l'Italie n'a pas toujours été celle d'un simple occupant à titre de gage, et a pu faire mettre en doute son intention de restituer les îles, ou du moins certaines d'entre elles. On vit, en effet, l'Italie supprimer le droit de réunion, installer des fonctionnaires italiens qui se mêlèrent même de l'administration ecclésiastique, défendre aux insulaires de se rendre d'une île à l'autre, organiser une censure rigoureuse de la presse, etc. (1).

Il est vrai qu'une situation délicate était résultée pour l'Italie du fait qu'au lendemain de la paix d'Ouchy, alors qu'avait lieu l'occupation italienne des îles, la *guerre* avait éclaté *entre la Turquie et les États Balkaniques*, et que la Grèce, maîtresse de la mer, s'était trouvée en état de s'emparer de toutes les îles turques de l'Archipel (2). L'Italie, invoquant l'obligation de restitution assumée par elle vis-à-vis de l'empire ottoman, *empêcha que les îles détenues par elle* à titre de gage *fussent occupées par les Grecs*, ajoutant d'ailleurs que, dans le cas où ces îles seraient évacuées par elle avant la fin de la guerre balkanique, elle ne mettrait plus aucun obstacle à leur occupation par les forces helléniques (3).

Ainsi, l'occupation des Iles par l'Italie a eu pour conséquence de mettre obstacle à leur conquête par la flotte

(1) V. Kebedgy, *loc. cit.*, p. 197, et aussi le *Temps* des 3 et 10 février 1913.

(2) Effectivement, la Grèce occupa les îles qui n'étaient pas au pouvoir de l'Italie : Mytilène, Samothrace, Thassos, etc.

(3) V. discours de M. Giolitti, cité ci dessus.

Digitized by Google

grecque, c'est-à-dire de soustraire à l'action des belligérants une partie du territoire ottoman et, par suite, de limiter le théâtre des hostilités. Il en avait été de même d'ailleurs pour la Crète, occupée par les Puissances lors de la guerre gréco-turque (1), et pour Chypre occupée par l'Angleterre.

Mais, s'il ne paraît guère douteux que, dépositaire des îles, l'Italie devait assurer la garde du dépôt qui lui avait été confié, il est du moins certain que cette situation provisoire ne saurait lui conférer le droit d'intervenir dans le règlement du sort futur de celles-ci. La Turquie et la Grèce pourront, comme l'a du reste déclaré M. Giolitti le 4 décembre dernier, régler dans le traité de paix la question des îles sans que l'Italie ait rien à y voir. A plus forte raison, celle-ci ne pourrait-elle se prévaloir du nouvel état de choses créé par la guerre balkanique pour prolonger son occupation. Elle devra restituer son gage dès que la Turquie aura rempli les obligations contractées par le traité de d'Ouchy. Les îles auront alors le sort qui aura été décidé, soit par la Turquie et la Grèce, soit par les grandes Puissances, puisqu'il paraît certain désormais que les intéressés s'en remettront à celles-ci du soin de résoudre cette question (2).

(1) V. ci-dessous, p. 490, note 3.

(2) La guerre turco-balkanique a eu encore pour conséquence l'occupation de *Scutari* par un détachement international, après l'évacuation de cette place par les Monténégrins (décision de la Conférence de Londres du 5 mai 1913) ; elle a failli, en outre, entraîner une occupation austro-italienne de l'*Albanie* (V. le *Temps* des 3 mai et jours suivants).

Digitized by Google

SECTION VII

Les occupations internationales en Crète et en Chine.

§ I. — Les événements de Crète et l'occupation de l'île par les Puissances (1897) (1).

En Crète, comme dans la plus grande partie de l'empire ottoman, une majorité de chrétiens était opprimée par une minorité musulmane. Dès 1770, puis en 1821, en 1841, en 1858, en 1866, les Crétois avaient essayé de secouer un joug rendu plus odieux encore par le spectacle de leurs frères de Grèce affranchis. En 1867, les Puissances avaient tenté d'intervenir auprès de la Turquie pour lui imposer des réformes, et la France, l'Italie, la Prusse et la Russie avaient même proposé l'envoi en Crète d'une Commission internationale chargée de constituer une administration. Mais l'Angleterre et l'Autriche s'y étaient refusées, et le Sultan, sentant l'Europe divisée, avait décliné la proposition des Puissances. Toutefois, il avait octroyé à l'île un

(1) Sur cette occupation, V. Streit, « La question crétoise », *R. D. I. P.*, t. IV (1897), pp. 61 et 446, VII, 1900, pp. 5 et 30, et X (1903), pp. 222 et 345 ; Lombard, *L'occupation internationale en Crète*, 1909 ; Couturier, *La situation de la Crète au point de vue du droit international*, 1900 ; X... « L'Europe et la question crétoise », *R. D. I.*, t. XXIX, 1re série (1897), p. 84 ; de S. G., « La guerre de 1897 : Origine, évolution et fin », *R. D. I.*, t. XXX (1898), pp. 25, 324 et 546 ; Despagnet, *Diplomatie*, pp. 174, 484 et 663 ; Bérard (Victor), *Les affaires de Crète*.

Digitized by Google

Règlement organique, en date du 20 janvier 1868. — Ce règlement, d'ailleurs, resta si bien lettre morte qu'en 1878, les Puissances, intervenant à nouveau dans les affaires crétoises, stipulèrent, dans l'article 23 du traité de Berlin, que « la Sublime Porte s'engageait à appliquer *scrupuleusement* dans l'île de Crète le règlement organique de 1868, en y apportant les modifications qui seraient jugées équitables. » Mais la Porte, malgré cette promesse, persista dans ses anciens errements. Aussi les troubles recommencèrent, en 1889 d'abord, puis en 1894, enfin en 1896, et cette fois avec une telle gravité que les Puissances furent bientôt amenées à intervenir militairement, et à faire occuper l'île par des contingents internationaux.

Tout d'abord cependant, elles se bornèrent, comme elles l'avaient déjà fait en 1867 et en 1878, à demander au Sultan des réformes (juillet 1896). Celui-ci accepta, et une nouvelle Constitution, élaborée par les Puissances, fut ratifiée par la Porte le 27 août et acceptée par les insurgés le 4 septembre (1). Mais le gouvernement ottoman, qui ne s'était rallié au projet de réformes que contre son gré et pour sortir d'une situation intenable, chercha encore à en éluder les dispositions, et l'agitation recommença plus vive en Crète.

En *janvier-février 1897*, des *massacres* eurent lieu dans les principales villes, et, de toutes les parties de l'île, les chrétiens proclamèrent l'union à la Grèce. Alors, poussé par l'opinion publique hellénique, qui réclamait une action énergique, le gouvernement d'Athènes envoya en Crète, au début de février 1897, un *corps de troupes grecques d'environ 2.000 hommes*, sous le commandement du colonel

(1) V. Streit, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. IV (1897), pp. 101 à 104.

Digitized by Google

Vassos, avec l'ordre d'occuper l'île militairement, au nom du roi des Hellènes, *pour y rétablir l'ordre et la paix* (1).

Le corps expéditionnaire du colonel Vassos débarqua le 13 février, délogea les Turcs de quelques forteresses et *occupa l'intérieur de l'île*. Bientôt, le pavillon hellénique flotta d'un bout à l'autre de la Crète, sauf sur les villes du littoral, que les Grecs n'occupèrent point pour éviter un conflit avec les marins européens qui venaient d'y être débarqués ; et, dans une proclamation du 27 février, le colonel Vassos put déclarer que l'occupation de la Crète était achevée au nom du roi Georges, et qu'il était temps de songer à organiser une administration dans l'intérieur de l'île (2). Cette occupation était, en réalité, une *véritable prise de possession* (3). Le gouvernement hellénique, en effet, présenta devant la Chambre un projet de loi qui supprimait les consulats grecs en Crète, et le consul général de Grèce à la Canée fut nommé Commissaire général du roi dans l'île.

*
* *

Mais les Puissances, à qui l'article 14 de l'arrangement d'Août-Septembre 1896 réservait le droit de « s'assurer de l'application des nouvelles dispositions », et dont la Porte avait d'ailleurs réclamé l'appui (circulaire du 10 février), intervinrent et demandèrent le rappel des troupes grecques, déclarant ne pouvoir accorder à la Crète qu'un régime

(1) V. l'Ordre du ministre de la guerre au commandant du corps d'occupation, et la Proclamation du colonel Vassos le 14 février, *R. D. I. P.*, t. IV (1897), pp. 482-483.

(2) V. *R. D. I. P.*, t, VII (1900), p. 34, et note.

(3) Sur le caractère de cette occupation, V. Politis, *R. D. I. P.*, t. IV (1897), p. 509.

Digitized by Google

autonome sous la suzeraineté du sultan. Sur le refus du gouvernement hellénique, elles établirent le blocus de l'île et décidèrent de faire occuper les principales *villes du littoral* par des détachements de *troupes internationales*, et de « garder ainsi l'île en dépôt jusqu'à la solution de la question crétoise par l'accord des chancelleries » (1).

Le 15 février, deux jours après l'arrivée en Crète du corps d'occupation du colonel Vassos, 100 marins anglais, 100 français, 100 russes, 100 italiens 50 autrichiens et quelques marins allemands débarquèrent à la Canée, et les drapeaux des six grandes puissances furent hissés sur la forteresse à côté du drapeau turc. L'occupation fut bientôt étendue à Sitia, Candie et Rétymo. Le 23 février, une proclamation des amiraux fit connaître à la population que la présence des troupes internationales n'avait d'autre *but* que la *pacification de l'île* et le *rétablissement de l'ordre*; ils déclaraient, en conséquence, prendre sous leur protection les villes occupées et s'opposer à tout acte d'hostilité commis en présence d'un de leurs navires, sur quelque point que ce fût. Quelques jours après, le 2 mars, Hiérapétra et Sélino, puis Kissamo furent encore occupées et placées sous la protection européenne.

Ce débarquement de troupes internationales fut exécuté avec *l'assentiment, constaté par écrit, des autorités locales ottomanes*. D'ailleurs, la Sublime Porte avait informé les Puissances que le Sultan consentait à l'occupation *provisoire* de l'île par les forces européennes, et, après l'occupation, elle s'était empressée d'en remercier les Cabinets

(1) V. Circulaire du comte Mouravieff, du 13 février : *Livre jaune*, Affaires de Crète, février-mai 1897, nos 93 et 135.

Digitized by Google

européens. De sorte que M. Cambon, ambassadeur de France à Constantinople, pouvait dire que « c'était le Sultan lui-même qui avait *remis* la Crète *en dépôt* aux grandes Puissances » (1).

Ayant ainsi occupé les principales villes du littoral, dans lesquelles d'ailleurs les autorités turques étaient restées en fonctions, les Puissances, le 2 mars, notifièrent à la Grèce et à la Turquie que la Crète ne pouvait être annexée à la Grèce, mais qu'elle serait dotée d'un gouvernement autonome, sous la suzeraineté du Sultan (2). Elles réclamaient, en conséquence, le retrait des troupes du colonel Vassos et, dans un but de pacification, la concentration des troupes ottomanes dans les places occupées par les forces internationales ; enfin, en attendant que la question de l'organisation de la Crète fût réglée, *l'administration* de l'île devait être *provisoirement confiée aux amiraux* commandant les escadres des Puissances dans les eaux crétoises.

La Turquie adhéra à ces conditions le 6 mars. Quant à la Grèce, elle finit, elle aussi, par y accéder, après l'issue défavorable pour elle de la guerre gréco-turque (3), et, en mai 1897, elle rappela ses troupes.

*
* *

L'occupation hellénique terminée, (mai 1897), restait

(1) V. Streit, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. VII (1900), p. 33.

(2) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 672.

(3) L'occupation de la Crète par les Puissances a eu une conséquence particulière lors de la *guerre gréco-turque* : c'est de soustraire aux attaques de l'un des belligérants une portion du territoire de l'autre ; la Crète fut considérée, en fait, comme « territoire neutre », d'après le langage même des chancelleries ; (V. Politis, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. IV (1897), p. 716-719). D'après cet auteur, ce maintien de l'occupation, excellent au point de vue pratique, a

Digitized by Google

l'occupation internationale. La Turquie, forte de sa victoire sur les Grecs, essaya alors de s'en débarrasser et de rentrer dans l'exercice de ses droits souverains sur la Crète. Le 9 juillet, elle annonça aux Puissances que la pacification de l'île n'ayant pas été obtenue par les troupes étrangères, elle avait décidé de renforcer les garnisons ottomanes en Crète (1). Mais les Puissances, qui avaient d'ailleurs augmenté l'effectif de leurs troupes dans l'île, s'opposèrent à l'exécution de cette mesure, et la Turquie dut s'incliner.

A ce moment, *le pouvoir du Sultan* sur la Crète *existe encore* en entier, au moins *dans la forme :* le gouverneur général ottoman et les fonctionnaires turcs continuent de subsister ; les troupes turques occupent les forts de l'île. Mais, en fait, ce sont les amiraux et leurs officiers qui sont alors les véritables administrateurs de l'île (2), et ils se considèrent comme « subrogés à tous les droits découlant de la souveraineté impériale. » C'est ainsi notamment que, de leur propre chef, sans entente préalable avec la Porte, ils instituent à la Canée, par une *Ordonnance du*

constitué « une *violation* certaine *du devoir de neutralité* » imposé aux Puissances. M. Politis admet, en effet, que le fait d'une occupation par une puissance étrangère ne saurait empêcher un territoire d'être compris dans le théâtre des hostilités. — Comp. sur cette neutralisation, STREIT, *loc. cit.*, t. VII (1900), pp. 356 et s.

La même situation s'est présentée en 1912 d'abord, lors de la guerre italo-turque (V. COQUET, « Chronique sur la guerre italo-turque », *R. D. I. P.*, t. XX (1913), pp. 266-269), ensuite, lors de la *guerre turco-balkanique :* la Grèce n'a pu s'emparer ni des îles de la mer Égée occupées par l'Italie, ni de la Crète, ni de Chypre (V. ci-dessus, p. 484).

(1) V. *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 238.

(2) V. *Livre jaune*, Affaires de Crète, mai-décembre 1897.

Digitized by Google

31 août 1897 (1), une Commission militaire internationale de police, chargée de juger, conformément au Code militaire italien, non seulement les offenses de toute nature dirigées contre les troupes internationales — ce qui n'eût été que l'application du principe d'après lequel les armées d'occupation, en temps de paix comme en temps de guerre, sont juges des agressions dont elles sont l'objet (2), — mais aussi *tous les faits attentatoires à la sécurité publique* dans le cercle de la Canée. Les amiraux se substituaient donc à la justice ottomane, qui, il est vrai, avait à peu près cessé de fonctionner depuis les derniers troubles.

En vain la Porte protesta contre cette institution, prétendant que « les amiraux avaient outrepassé les pouvoirs qui leur avaient été dévolus » ; la Commission internationale n'en fonctionna pas moins à la place de la justice locale, jusqu'à l'établissement de tribunaux ordinaires par le prince Georges, c'est-à-dire pendant plus d'une année. Sa juridiction fut même étendue à l'île tout entière par une décision du 8 mars 1898. Puis, par une décision du 10 mai suivant, des Commissions

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 228, note 2. Certains des considérants de cette Ordonnance méritent d'être rappelés : « Attendu, dit-elle, que, par suite d'un *accord* entre les grandes puissances et S. M. le Sultan, l'île de Crète a été placée *sous la protection* des grandes puissances, jusqu'au jour où il aura été statué définitivement sur son sort; attendu que cette protection a été consacrée par la présence des navires de guerre étrangers et par l'occupation des principales villes du littoral crétois par les contingents de troupes de chacune des puissances.... Attendu qu'en acceptant le *dépôt* qui a été fait entre leurs mains par S. M. le Sultan, les grandes puissances ont été, par le fait même, *subrogées à tous droits découlant de la souveraineté impériale* dont l'exercice est indispensable pour l'accomplissement de leur mandat..... »

(2) V. ci-dessous, 2e partie, chap. III, sect. II, pp. 634 et s.

Digitized by Google

spéciales analogues furent établies dans les différents secteurs qui furent alors constitués, chacun sous la protection d'une puissance.

*
* *

Cependant, les représentants des Puissances à Constantinople avaient adopté, le *18 décembre 1897*, un projet de *Règlement* provisoire pour fixer la situation de l'île, aux termes duquel la Crète était déclarée neutre et autonome, tout en continuant à faire partie de l'Empire ottoman : elle devait recevoir un gouverneur général chrétien, nommé pour cinq ans par le sultan avec l'assentiment des Puissances ; quant au pouvoir législatif, il serait exercé par une Assemblée Nationale élue (1).

Il semblait donc que la situation provisoire de l'île dût bientôt prendre fin, et avec elle l'occupation internationale. Mais la mise à exécution de ce Règlement souleva d'infinies difficultés et, en attendant, l'autorité provisoire confiée aux amiraux continua.

Au milieu de *mars 1898*, les circonstances amenèrent même une *modification importante du régime de l'occupation*. A cette époque, en effet, l'Allemagne et l'Autriche, tout en prétendant ne pas se séparer du concert européen, retirèrent leurs soldats et leurs navires des ports de la Crète. Les amiraux des autres puissances partagèrent alors la partie de l'île occupée par les troupes européennes en *cinq secteurs*, dont quatre devaient être occupés chacun par l'une des quatre puissances distinctement, savoir : celui de Candie, par les Anglais ; celui de Rétymo, par les

(1) V. texte, *Livre jaune*, 1898, Autonomie crétoise, pp. 49 à 54 ; et *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 245.

Digitized by Google

Russes ; la région de Kissano, par les Italiens ; celles de Sitia et Hiérapétra, par les Français ; le cinquième (la Canée) resta l'objet d'une occupation commune internationale (avril 1898).

Puis, peu après, en juin, les amiraux, d'accord avec l'Assemblée crétoise, créèrent un *Comité exécutif* provisoire, nommé par l'Assemblée mais révocable par eux, qui fut chargé d'administrer, sous la direction des amiraux avec lesquels il devait se tenir en contact permanent, les *parties de l'île non occupées* par les forces internationales (1).

Ainsi l'occupation, commencée par les Puissances en qualité de « dépositaires » de la Crète, aboutissait peu à peu à l'*anéantissement complet* — en fait, sinon en droit — *de la souveraineté ottomane* sur l'île. En vain la Turquie demandait-elle à user de son droit de renforcer ses garnisons en Crète : les Puissances ne le permettaient pas, et lui refusaient même l'autorisation de procéder à la relève des soldats ayant terminé leur service (2). Le dernier coup à l'autorité du Sultan fut porté par les graves événements qui se produisirent en septembre 1898, à Candie, ville occupée par les Anglais, événements qui démontrèrent que la pacification de l'île ne pourrait être sérieusement obtenue tant que les troupes turques demeureraient en Crète.

Les amiraux ayant voulu prendre en mains l'administration des dîmes, les Musulmans incendièrent la ville, tuèrent une soixantaine de marins et officiers anglais et massacrèrent de nombreux chrétiens (3). Pour éviter le

(1) V. Despagnet, *op. cit.*, p. 683.
(2) V. Streit, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 358, note 5.
(3) *Id.*, p. 347.

Digitized by Google

retour de semblables événements, chacune des quatre Puissances occupantes envoya immédiatement un bataillon de renfort. Quant aux auteurs de ces troubles, ceux qui avaient participé au massacre des chrétiens furent déférés à la Commission internationale; les autres, ceux prévenus d'avoir tiré sur les troupes britanniques, furent, par dérogation à l'ordonnance du 31 août 1897, jugés par un conseil de guerre anglais et non par la Commission internationale (1).

D'autre part, les Puissances prirent prétexte de ces massacres pour réclamer de la Porte, par une note du 4 octobre 1898 (2), l'évacuation de la Crète par les troupes et les autorités ottomanes, déclarant qu'elles prendraient elles-mêmes toutes les dispositions propres à assurer la sécurité des Musulmans, et confirmant leurs déclarations antérieures relatives à la garantie des droits souverains du Sultan. En cas de refus, elles recourraient à des mesures coercitives pour obtenir l'évacuation.

La Porte ne put que s'incliner, et le *15 novembre 1898, les troupes et les autorités ottomanes avaient totalement évacué l'île;* le pavillon turc ne flottait plus que sur un seul point, la forteresse de la Canée, à côté de ceux des quatre Puissances.

*
* *

A partir de ce moment, on peut considérer la Crète comme émancipée complètement de la Turquie. La gestion des différentes administrations avait été remise par les autorités turques aux *amiraux*, dont l'autorité, dès

(1) V. *R. D. I. P.*, t. X, p. 356.
(2) V. *R. D. I. P.*, t. X, p. 359.

Digitized by Google

lors, en droit comme en fait, se trouva entièrement substituée à celle de la Sublime Porte. La justice et l'administration furent rendues en leur nom.

Cette situation nouvelle fut du reste de courte durée. Le 26 novembre, en effet, les Puissances, qui n'avaient pu se mettre d'accord sur le choix d'un gouverneur, investirent provisoirement le *Prince Georges de Grèce* de la charge de *Haut-Commissaire en Crète*, pour une durée de trois ans (1), le Haut-Commissaire ne devant être d'ailleurs que le *délégué des Puissances* dans l'administration de l'île, et le continuateur des amiraux (2). Le 21 décembre 1898, le Prince, contre la nomination duquel la Turquie avait du reste protesté, débarqua en Crète et les amiraux lui remirent le gouvernement de l'île.

A ce moment, la répartition des troupes internationales dans l'île, était la suivante (3) :

1° Secteur international (la Canée) : 1 bataillon et 45 gendarmes français, 1 bataillon italien, 2 compagnies russes et 2 compagnies anglaises ;

2° Secteur anglais (ville et environs de Candie) : 1.520 hommes.

(1) Le mandat du Haut-Commissaire a été renouvelé après les trois premières années. En 1906, à la suite de troubles intérieurs, le prince Georges se retira. Les Puissances protectrices convinrent alors de confier *au roi de Grèce* le soin de désigner le Haut-Commissaire en Crète : il choisit M. Zaïmis, ancien président du Conseil des ministres hellénique, qui prit possession de son poste le 1er octobre 1906.

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 371.

(3) V. le procès-verbal, dressé par les amiraux le 25 décembre 1898, établissant cette répartition ainsi que l'état d'organisation du régime provisoire pour les différents secteurs : *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 377, note 3.

Digitized by Google

3° Secteur français (provinces de Sitia, Mirabello, Hiérapétra, Lassithi et Viannos) : 500 hommes d'infanterie de marine, 100 marins et 15 gendarmes.

4° Secteur italien (provinces de Kissamo, Selino, Cidonia, Sphakia et Apaocona) : 1 bataillon et 2 compagnies.

5° Secteur russe (Retymo) : 12 compagnies.

Aussitôt arrivé, le Haut-Commissaire fit élaborer la *Constitution crétoise* qui, ratifiée par les quatre Puissances, entra en vigueur le *29 avril 1899* (1). La Crète devenait un Etat autonome, sous la suzeraineté purement nominale du Sultan, et sous un contrôle international voisin d'un régime de garantie.

Désormais, le *rôle des puissances occupantes* se trouva *considérablement restreint* par suite de la constitution d'une administration indigène. L'occupation internationale n'en continua pas moins pendant un certain nombre d'années, par crainte de nouveaux troubles (1) et dans l'espoir d'une solution de la question crétoise. Celle-ci n'intervenant pas, les quatre Puissances se décidèrent enfin, en *juillet 1908*,

(1) Cette Constitution, en 114 articles, règle non seulement les questions constitutionnelles proprement dites, mais aussi des questions administratives : organisation du pouvoir judiciaire, de l'administration du pays (V. texte, *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 384).

(2) Il s'en produisit notamment, en janvier 1906, à Cambaun, où un *soldat* appartenant au corps d'occupation *italien fut tué*. Le représentant de l'Italie en Crète, après avoir ordonné l'occupation du pays où l'événement s'était produit afin d'assurer l'arrestation du coupable, réclama au gouvernement crétois une indemnité pour la famille de la victime, et, à cette fin, mit le séquestre sur les douanes dans le secteur italien : mesure, à notre avis, abusive. Le gouvernement crétois ayant consenti, le 8 février, au paiement d'une somme de 20.000 francs, le séquestre fut levé (V. *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), p. 223.

Digitized by Google

à *retirer de l'île les contingents* qu'elles y entretenaient depuis 1897 (1).

***

Ainsi prit fin, après plus de onze années, cette occupation collective de la Crète, la plus importante des occupations internationales, avec celle des Alliés en France en 1815. Elle est même plus curieuse que celle de 1815, à raison du rôle très spécial que furent amenées à jouer en Crète les puissances occupantes. rôle qui dépassa de beaucoup celui d'un occupant ordinaire, et auquel, certes, les Puissances elles-mêmes ne s'attendaient pas lorsqu'en février 1897 elles débarquèrent quelques marins à la Canée. Nous en avons retracé, très brièvement, les phases principales ; il convient maintenant d'en dégager les *caractères*.

Pour certains d'entre eux, aucune difficulté. Ainsi, il n'y a pas l'ombre d'un doute sur le caractère essentiellement *provisoire* que présenta toujours cette occupation

(1) Peu après, au lendemain de la proclamation de l'indépendance de la Bulgarie et de l'annexion de la Bosnie (octobre 1908), la Crète proclama son union à la Grèce et le drapeau hellénique fut hissé sur la forteresse de la Canée. Mais les Puissances protectrices refusèrent de reconnaître cette annexion, envoyèrent chacune deux navires de guerre dans les eaux crétoises et firent enlever le pavillon grec par leurs marins. Elles s'efforcent, depuis lors, de maintenir le *statu quo*.

A la suite de la guerre turco-balkanique de 1912-1913, la Turquie a déclaré céder aux souverains alliés l'île de Crète et renoncer en leur faveur à tous les droits de souveraineté qu'elle possédait sur cette île ; et, le *14 mai 1913, la Grèce a pris officiellement possession de la Crète* : le drapeau grec a été arboré à la Sude et à la Canée à la place du drapeau ottoman, et M. Dragoumis a été nommé gouverneur général de la Crète.

Digitized by Google

militaire : les Puissances n'ont jamais eu l'intention de s'établir définitivement en Crète. — Non moins certain est son caractère *pacifique :* peu importe, en effet, que les troupes internationales aient eu à subir quelques vexations, voire même des attaques, lorsqu'elles s'efforçaient d'intervenir pour empêcher des combats entre chrétiens et musulmans ; il n'en reste pas moins que l'occupant n'était en état de guerre ni avec le Sultan, souverain de la Crète, ni avec la population crétoise elle-même. Enfin, c'est une occupation *internationale*, d'abord à six, puis à quatre, les Puissances occupant collectivement la ville de la Canée et ses environs et individuellement chacune une certaine zone du territoire crétois.

Ce qui est moins évident, c'est son caractère *conventionnel.* Certes, nous ne sommes pas ici en présence d'un simple état de fait, comme l'occupation russe en Mandchourie ou l'occupation anglaise en Egypte. Nous avons vu, en effet, que, lors de la proclamation de l'union de l'île à la Grèce, au début de février 1897, et du départ de l'expédition du colonel Vassos, la Turquie avait réclamé l'intervention des Puissances, que le débarquement des troupes internationales n'avait eu lieu qu'avec l'assentiment écrit des autorités locales ottomanes, et que la Porte avait remercié de cette intervention les Cabinets européens. Ce qui permit aux amiraux de dire que la Crète était occupée en vertu d'un « accord entre les grandes Puissances et le Sultan » (Ordonnance du 31 août 1897). Il y avait donc bien consentement de l'Etat occupé, donc occupation conventionnelle.

Mais — et c'est là une restriction essentielle —, ce *consentement* n'était en quelque sorte que *partiel*, il était *limité*, en ce sens que s'il y eut accord sur le principe

Digitized by Google

même de l'occupation, il en fut tout autrement des conditions dans lesquelles elle s'exerça. Le Sultan, en effet, avait bien donné son assentiment (encore cet assentiment, malgré les apparences, était-il plutôt forcé que volontaire) à ce que les troupes internationales prêtassent assistance aux autorités locales pour assurer le rétablissement de l'ordre et repousser les Grecs; il n'avait pas consenti à la substitution de l'autorité des Puissances à la sienne. Par le seul fait que celles-ci excédaient ces limites, il n'y avait plus consentement. D'autant plus que la Porte, nous l'avons dit, ne manqua pas de *protester contre le rôle ainsi usurpé par les Puissances* ou leurs délégués (1). En fait, on doit le reconnaître, à partir de juillet 1897, c'est-à-dire de l'issue favorable aux Turcs de la guerre turco-grecque, l'occupation de la Crète fut bien plus une occupation imposée qu'une occupation consentie. Ce qui explique qu'elle ait été dirigée au moins autant contre la puissance souveraine que contre l'envahisseur hellénique.

Les empiètements des Puissances occupantes sur la souveraineté de l'État occupé furent facilités par le fait qu'*aucune convention n'avait déterminé les conditions* de l'occupation, ni réglé son fonctionnement. Aussi les pouvoirs des Amiraux, puis, après eux, du Haut-Commissaire, ne furent pas ceux d'un occupant ordinaire, mais, en fait, comprirent tous les attributs de la souveraineté : gouvernement, administration, justice, police.

(1) V. notamment sa protestation contre l'institution d'une Commission internationale de police : « Le gouvernement impérial, disait-elle, n'a admis le débarquement des troupes étrangères que sur l'assurance qu'elles n'auraient pour mission que de prêter leur assistance aux autorités locales en vue du maintien de la tranquillité et de l'ordre public. » (V. *R. D. I. P.*, t. X (1903), p. 229).

Digitized by Google

Cependant, en agissant ainsi, les Puissances prétendirent n'exercer que le mandat qui leur avait été confié par la Turquie. L'île, disaient-elles, leur ayant été donnée en « *dépôt* » par le Sultan (1), en acceptant ce dépôt elles avaient été, « par le fait même, subrogées à tous droits découlant de la souveraineté impériale, dont l'exercice était indispensable pour l'accomplissement de leur mandat (2) ». Mais c'est là une théorie fort discutable. Le dépositaire n'acquiert pas du tout sur l'objet déposé les droits et prérogatives du déposant ; il est tenu, notamment, de le restituer dans l'état même où il lui a été confié. Or, en l'espèce, le soi-disant dépôt de la Crète entre les mains des Puissances a abouti à l'anéantissement complet de la souveraineté ottomane sur l'île.

C'est sans doute pourquoi les Puissances *évitèrent*, autant que possible, *de préciser le caractère de leur occupation*, se contentant de tomber d'accord sur les mesures à prendre. Comment d'ailleurs cette occupation aurait-elle eu un caractère bien défini, alors que son but ne l'était pas ? Au début, en effet, elle était simplement destinée à mettre l'île « à l'abri de toute action contraire au droit des gens » (3), c'est-à-dire à empêcher le retour des massa-

(1) V. notamment la Circulaire Mouravieff du 13 février 1897, ci-dessus, p. 489, note 1, et l'Ordonnance du 31 août 1897, p. 492, note 1 Cette idée de *dépôt*, nous l'avons déjà rencontrée, formulée expressément dans le traité du 29 mars 1641 entre la France et le duc de Lorraine, dans les pourparlers de paix entre Louis XIV et Victor Amédée, duc de Savoie, pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg, enfin dans le traité de Compiègne du 6 août 1764, entre Gênes et la France, au sujet de l'occupation de la Corse (V. ci-dessus, pp. 47, 51 et 52).

(2) Ordonnance du 31 août 1897.

(3) V. *Arch. diplom.*, t. XIV (1897), p. 161.

Digitized by Google

cres et à éviter la prise de possession de l'île par la Grèce, qui n'aurait pas manqué de déchaîner la guerre entre les Turcs et les Grecs et ainsi de rouvrir la question d'Orient. Son but était donc le *rétablissement de l'ordre*, but qui fut celui de beaucoup d'autres occupations militaires pacifiques. Mais, tandis que les occupations de cette nature consistent d'ordinaire en une assistance prêtée au gouvernement local contre les fauteurs de troubles ou les insurgés, ici l'occupation n'était pas destinée à prêter main-forte à la Turquie contre la population de l'île. Au contraire, la pacification fut assurée au détriment de la puissance souveraine. Bientôt, en effet, par la force des choses, les Puissances, pour mener à bien leur mission pacificatrice, durent songer à *installer en Crète un gouvernement autonome :* ce qui était donner à leur occupation une tout autre portée, un but immédiat tout différent. A leur mission de police, elles substituaient une *mission de protection et de tutelle* assez semblable à celle assumée par les Russes en Bulgarie au lendemain de la guerre de 1878.

Comme on le voit, le but ainsi que le caractère de l'occupation des Puissances en Crète se transforma au cours de celle-ci, et ce n'est point là la moindre particularité de cette curieuse occupation internationale.

§ II. — Les massacres des Boxers et l'occupation internationale en Chine (1901) (1).

Alors que l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie

(1) V. de Lapradelle, « La question chinoise », *R. D. I. P.*, t. VIII-XI ; Cordier, *Relations de la Chine avec les Puissances occidentales*,

Digitized by Google

entretenaient encore des contingents en Crète, elles furent amenées à procéder en Chine, de concert avec plusieurs autres États, à une nouvelle occupation collective qui, elle aussi, allait durer de nombreuses années.

Nous avons vu, en effet, (1) qu'en 1900 la Chine fut le théâtre d'affreux massacres de chrétiens et d'étrangers, et que les légations des Puissances à Pékin furent même assiégées par les insurgés (Boxers). Pour venger cet affront et défendre leurs nationaux, les puissances intéressées, au nombre de *onze* (savoir, les six grandes puissances européennes, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, les États-Unis et le Japon), décidèrent une *action militaire commune* : elles envoyèrent en Chine des vaisseaux et des troupes, et, le 15 août 1900, leurs soldats, réunis en une sorte d'armée internationale, entrèrent à Pékin et délivrèrent les légations. Le 7 *septembre 1901*, un *Protocole signé à Pékin*, entre les onze États intéressés et la Chine (2) imposa à celle-ci un certain nombre d'obligations précises, destinées à réparer les crimes commis et à en prévenir le renouvellement, notamment le paiement d'une indemnité aux Puissances lésées, le droit pour chaque Etat de constituer une garde permanente autour de sa légation, enfin *l'occupation* par les troupes internationales *de certains points de la province chinoise* du Petchili, de manière à maintenir les communications libres entre la capitale et la mer. Ces positions stratégiques, au nombre de douze, parmi les-

t. III, pp. 537 et s. ; *Ann. Sc. Pol.*, depuis 1900 ; *Bulletin du Comité de l'Asie française*, depuis 1900.

(1) V. ci-dessus, p. 408.

(2) V. Descamps et Renault, *Recueil des traités du XXe siècle*, t. I, p. 80, et note 1.

Digitized by Google

quelles la ville de Tien-Tsin, étaient énumérées dans l'article 9.

C'était bien, on le voit, d'une occupation militaire pacifique et conventionnelle qu'il s'agissait ici. Elle devait consister en un *simple droit de garnison* dans les places indiquées au traité, la Chine conservant dans ces villes tous les attributs de la souveraineté, à l'exception du droit d'y mettre des troupes. Effectivement, ce furent ses fonctionnaires qui continuèrent d'y assurer l'administration.

Quant au caractère provisoire de l'occupation, il découlait de son but même, qui était de *garantir la sécurité des légations* et des étrangers en Chine, en les mettant en mesure de recevoir promptement des secours : par suite, elle devait prendre fin le jour où cette sécurité serait assurée par l'existence à Pékin d'un gouvernement fort, capable de maintenir l'ordre, et respectueux des principes du droit des gens.

Ce qui la distinguait plus spécialement, c'est que, comme l'occupation de la France par les Alliés en 1815, comme l'occupation crétoise, elle était *collective*. C'est même jusqu'alors la plus internationale de toutes les occupations, puisque non seulement y participaient les principales puissances de l'Europe, mais encore le Japon et les Etats-Unis.

*
* *

En *1904*, une situation particulière est résultée pour cette occupation du fait de la *guerre* qui éclata alors *entre deux des puissances occupantes*, la Russie et le Japon (1), et

(1) Pareil fait s'était produit, en 1859, lors de la guerre d'Italie, entre la France et l'Autriche qui occupaient alors ensemble l'Etat pontifical (V. ci-dessus, p. 258).

Digitized by Google

qui eut pour théâtre le territoire chinois. Mais, dès le début des hostilités, la Chine, préoccupée à juste titre des conséquences de cet événement, déclara que les troupes internationales d'occupation devaient se conformer à l'esprit du Protocole de Pékin et n'être *en rien affectées par l'état de guerre* (1), et c'est en fait ce qui s'est produit. — Il convient de signaler toutefois, qu'au début des hostilités la Russie avait fait évacuer Chan-haï-Kouan occupé par ses troupes et que celles-ci avaient été remplacées par des soldats français. Mais cette mesure souleva de violentes protestations en Angleterre, et, pour éviter des complications internationales, le gouvernement russe renvoya des troupes dans la ville pour reprendre la place de la garnison française. L'état de choses antérieur fut ainsi rétabli (2).

Lorsque la guerre russo-japonaise fut terminée, l'Allemagne, en octobre 1905, proposa aux autres puissances de rappeler leurs troupes de Chine, à l'exception des gardes des légations. Mais cette proposition ne fut pas accueillie, et l'Allemagne seule fit revenir la plus grande partie de son contingent (avril 1906), ne laissant que 400 hommes à Tien-Tsin, dont elle assura la relève en juillet 1908 en expédiant, avec la permission du cabinet de Saint-Pétersbourg, un détachement en armes à travers la Russie : exemple récent d'un *passage de troupes sur un territoire étranger* (3). C'est seulement en 1908 que les autres puis-

(1) V. dépêche du 12 février 1904, *Foreign Relations*, 1904, p. 122.

(2) V. Rey, *R. D. I. P.*, t. XII (1905), p. 173.

(3) V. *R. D. I. P.*, t. XV (1908), p. 537, et ci-dessus, p. 59.

Un autre passage de troupes en territoire étranger a eu lieu récemment à l'occasion de la guerre civile qui a éclaté au Mexique en 1912. En *septembre 1912*, le cabinet de Washington, sur la demande du gouvernement mexicain, a autorisé le *passage sur le territoire des États-Unis*, par le Texas et l'Arizona, *de troupes fédérales mexicaines*,

Digitized by Google

sances crurent pouvoir réduire leurs forces d'occupation, qui s'élevaient encore à près de 6 000 hommes (dont 2.000 pour l'Angleterre et 1.700 pour la France) (1).

Peu après, du reste, survint la révolution chinoise, qui renversa la dynastie mandchoue (novembre 1911), et, comme des troubles étaient à craindre, les Puissances, à la demande de leurs représentants à Pékin, renforcèrent leurs contingents du Petchili. L'occupation internationale en Chine dure donc encore à l'heure actuelle (1913), et l'état d'anarchie du pays ne permet pas de prévoir quand elle pourra prendre fin (2).

SECTION VIII

La guerre hispano-américaine et les occupations de Manille et de Cuba (1898) (3).

La guerre de 1898 entre les États-Unis et l'Espagne,

envoyées dans l'État mexicain de Senora où plusieurs bandes de rebelles opéraient, à condition que leurs armes fussent transportées comme bagages (V. *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), p. 718.

Auparavant, d'ailleurs, les États-Unis avaient autorisé à plusieurs reprises le gouvernement du *Canada* à faire passer les troupes de police canadiennes par les chemins de fer longeant, du côté sud, les lacs qui séparent ces deux pays (V. Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*).

(1) V. *Ann. Sc. Pol.*, 1906, p. 810.

(2) Mentionnons encore une occupation internationale en *Corée*, en janvier 1904 (V. ci-dessous, p. 538), et signalons enfin que le 5 mai 1913, la Conférence des Ambassadeurs à Londres a décidé qu'un détachement international, composé de marins de diverses unités de la flotte européenne qui bloquait le littoral monténégrin, irait, au nom des Puissances, occuper la ville de *Scutari* après son évacuation par les troupes monténégrines, et y établirait une administration et une police provisoires.

(3) V. Lebrand, *La guerre hispano-américaine et le droit des gens*,

Digitized by Google

qui fit passer aux mains de la grande République américaine la plupart des colonies espagnoles et accrut son importance dans la politique mondiale, eut en outre pour conséquence deux occupations militaires pacifiques bien distinctes : l'une, qui ne dura que quelques mois, celle de la ville de Manille aux Philippines, en vertu des Préliminaires de paix du 12 août 1898 ; l'autre, beaucoup plus longue, celle de l'île de Cuba, en vertu du traité de paix lui-même, signé le 10 décembre 1898.

Examinons les successivement.

§ I. — Occupation de la ville de Manille (août-décembre 1898).

Pendant toute la durée de la guerre, les forces américaines n'occupèrent aux Philippines que la baie de Manille, débarrassée de l'escadre espagnole à la suite du combat du 1er mai 1898, et un point de la côte où elles débarquèrent ultérieurement, l'arsenal de Cavite. Mais la ville de Manille n'avait pas encore capitulé quand fut signé à Washington, le *12 août 1898*, un armistice général, qui était en même temps un *Protocole de paix*, et dont l'article 3 était ainsi conçu : « Les États-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, *en attendant la conclusion d'un traité de paix*, qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines (1). » Ce Protocole

1904 ; Le Fur, « Chroniques », *R. D. I. P.*, t. V et VI ; Merignhac, « La paix hispano-américaine », *Rev. du droit public*, 1899, n° 2 ; *Le traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis*, brochure anonyme, 1898 ; et les ouvrages cités ci-après, p. 511, note 1.

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. VI (1899), p. 579.

Digitized by Google

ayant été déclaré provisoirement exécutoire, les Américains dès le lendemain, 13 août, occupèrent la ville et ses faubourgs.

En réalité, cette occupation se produisait dans des conditions assez spéciales. Le 13 août, c'est-à-dire le lendemain de la suspension générale des hostilités, comme le Protocole du 12 était encore inconnu aux Philippines, Manille *capitula*. Il en résulta que le gouvernement américain prétendit soutenir, au début, que Manille était occupée en vertu de cette capitulation et non en vertu du Protocole du 12 août, parce que, disait-il, l'amiral Dewey et le général Merritt ne pouvaient être tenus de respecter l'armistice qu'à partir du moment où ils en avaient eu connaissance (1). C'était là une thèse inadmissible et contre laquelle le gouvernement espagnol protesta énergiquement : une capitulation postérieure à l'armistice reste *sans effet*. Manille eût donc dû être restituée aux Espagnols, si le Protocole de paix n'avait donné aux États-Unis le droit de l'occuper.

C'était donc bien en vertu d'un traité qu'avait lieu l'occupation de Manille, et nous sommes ici en présence d'une occupation militaire *conventionnelle* et *pacifique*. Occupation essentiellement *temporaire* d'ailleurs, et qui ne devait durer que jusqu'à la signature du traité de paix définitif, ainsi qu'il résultait des termes de l'article 3 : « Les États-Unis occuperont... en attendant la conclusion d'un traité de paix. »

Quel était le *but* de cette occupation ? C'est là, nous le savons, un point important à déterminer, car, en fait, le plus souvent, le caractère d'une occupation varie suivant

(1) V. Le Fur, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. VI, (1899), p. 608.

Digitized by Google

son objet. — Or le Protocole du 12 août ne le disait pas expressément. Toutefois, l'intention des contractants semble claire : les États-Unis consentent à un armistice en vue du rétablissement de la paix ; mais, ne voulant pas qu'en cas de rupture des négociations les Espagnols, alors à bout de forces, puissent retirer un bénéfice quelconque de la suspension des hostilités, ils stipulent l'occupation de Manille, qu'ils ne possèdent pas encore, *à titre de garantie :* d'abord, de la sincérité de l'Espagne, et comme preuve que celle-ci entame, sans aucune arrière-pensée, les négociations de paix (1) ; ensuite, de l'exécution fidèle des stipulations du Protocole de paix : cession des Antilles, évacuation immédiate de Cuba.

Cette occupation provisoire ne mettait évidemment pas fin à la souveraineté espagnole. L'Espagne, d'ailleurs, pour qu'il n'y eût pas de doute sur ce point, avait fait connaître officiellement, *sans être contredite par les Américains*, qu' « elle ne renonçait pas à sa souveraineté sur les Philippines, et qu'on ne discuterait dans les Conférences en vue de la paix définitive que les réformes politiques et administratives qui devraient être faites dans l'archipel toujours sous la souveraineté de l'Espagne (2). » — Aussi, pendant l'occupation, l'*administration demeura aux mains des Espagnols*, les tribunaux existants restèrent en exercice, les lois espagnoles en vigueur. — Les *Américains* se

(1) V. Le Fur, *loc. cit*, p. 610. — Nous avons vu de même, lors de la guerre de la succession d'Espagne dans les premières années du XVIIIe siècle, les Hollandais victorieux réclamer, aux Conférences préliminaires de la Haye, l'occupation *jusqu'à la paix* de trois places françaises, comme gage de la bonne foi de Louis XIV (V. ci-dessus, p. 55).

(2) V. *R. D. I. P.*, t. IV, p. 612, note 1.

Digitized by Google

bornèrent à assurer le *maintien de l'ordre* et la protection des personnes et des propriétés : ce qui, en l'espèce, n'alla pas sans difficultés, par suite de l'état d'insurrection du pays. Le général Merritt eut beaucoup de mal à obtenir des insurgés Philippins le respect de l'armistice, et les rapports avec eux furent assez tendus. Ceux-ci cependant finirent par consentir à se retirer à dix milles de Manille.

Signalons toutefois que les Etats-Unis firent de leur droit d'occupation une application, à notre avis, abusive, en s'opposant à l'*envoi de renforts* espagnols aux troupes stationnées hors de Manille, qui luttaient contre les Philippins insurgés, tandis qu'eux-mêmes, vers la même époque (fin septembre 1898), envoyaient aux Philippines plusieurs milliers d'hommes destinés à renforcer le corps d'occupation. Il n'est pas douteux, en effet, que le Protocole de paix ne conférait aux Etats-Unis aucun droit sur les Philippines, Manille exceptée, et que, d'autre part, l'article 6, qui interdisait dans ces îles toute hostilité entre les Américains et les Espagnols, laissait en dehors de ses stipulations les rapports entre Espagnols et insurgés.

Mais cette attitude des État-Unis était la conséquence de leurs prétentions nouvelles : lors des Conférences pour la paix, ils demandèrent, en effet, la cession complète de l'archipel philippin. L'Espagne dut céder, et, par l'article 3 du *traité de paix définitif*, signé à Paris le 10 décembre 1898 (1), elle consentit à la *cession des Philippines aux États-Unis*, moyennant une indemnité de 20 millions de dollars (100 millions de francs).

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. VI (1899), p. 598. L'échange des ratifications eut lieu le 12 avril 1899.

Digitized by Google

Ainsi le traité de paix, qui devait mettre fin à l'occupation de Manille par les Américains, en déterminant le système de gouvernement que l'Espagne devrait appliquer à l'avenir aux Philippines, consacra la mainmise définitive des États-Unis sur l'archipel. Les prétendus libérateurs du début n'étaient plus que de vulgaires conquérants.

§ II. — Occupation de Cuba (1898-1902) (1).

On put craindre un moment qu'il n'en fût de Cuba comme des Philippines et que, là aussi, une occupation dite provisoire, ne fût le prélude d'une annexion définitive. Ce fut, en tout cas, une *occupation d'un caractère très spécial*, mal déterminée en droit, que cette occupation militaire de l'île de Cuba qui dura plusieurs années.

A l'origine, elle fut une *simple occupation de fait*, qui n'avait sa base dans aucun traité. Le protocole de paix du 12 août 1898 se bornait à dire, en effet, que l'Espagne renonçait à toute prétention à sa souveraineté et à tout droit sur Cuba (art. 1er), et qu'elle évacuerait l'île immédiatement (art. 4) ; mais celle-ci n'était pas cédée aux États-Unis (voir l'article 2, qui est relatif aux cessions de territoires), et il n'était rien stipulé quant à la présence des troupes américaines sur le territoire cubain. Il est vrai qu'à

(1) Sur Cuba, V. la bibliographie très complète de M. de Olivart, *Bibliographie du droit international*, 2e édit., 2e fasc., § 77, nos 4064-4179. — V. aussi Whitcomb, *La situation internationale de Cuba*, 1905; Robinson, *Cuba and the intervention*, 1905; Calhoun, *Cuba and international relations*, 1902; Benton, *International law and diplomacy of the spanish-american war*, 1908; Coudert, *Practical legal, difficulties incident to the transfert of Sovereignty*, 1902.

Digitized by Google

ce moment, les Américains — qui avaient commencé à débarquer à Cuba vers le milieu de juin 1898 — occupaient, avec une armée de plus de 20.000 hommes, une partie de l'île (la région voisine de Santiago) (1), et que, par suite, le *silence du Protocole de paix* sur le départ de leurs troupes, alors surtout qu'il spécifiait expressément l'évacuation par les forces espagnoles, était la *ratification implicite* de cette occupation.

Celle-ci continua donc après le Protocole du 12 août, et il est à noter que ce fut le drapeau de l'Union, à l'exclusion du drapeau cubain, qui fut arboré sur les places occupées. En outre, les États-Unis refusèrent aux insurgés cubains, malgré leurs demandes réitérées, de leur laisser occuper les villes abandonnées par les garnisons espagnoles, au fur et à mesure de l'évacuation. Cuba vécut ainsi sous le *pur régime militaire*. Les États-Unis déclarèrent d'ailleurs, au cours des négociations pour la paix définitive, qu'ils voulaient occuper Cuba « pour y maintenir l'ordre et la paix, jusqu'à l'établissement d'un gouvernement stable par la volonté librement exprimée de la population (2). »

*
* *

Le *traité de paix du 10 décembre 1898* vint donner une *base légale* à cette occupation et la prolonger pour une durée indéterminée. Son article 1er, en effet, après avoir confirmé la renonciation de l'Espagne à tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba, ajoutait : « Attendu

(1) V. Le Fur, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. V (1898), p. 788, note 5.

(2) Pourtant ces mêmes États-Unis s'étaient, en *1840*, opposés à l'occupation militaire, même temporaire, de Cuba par l'Angleterre : V. Alvarez, *Le droit international américain*, pp. 133 et s.

Digitized by Google

que la dite île, après avoir été évacuée par l'Espagne, *sera occupée par les États-Unis*, les Etats-Unis, tant que durera leur occupation, prendront à leur charge et rempliront les obligations que, par le fait de cette occupation, leur impose le droit international pour la protection des personnes et des propriétés. »

Quelques jours après, l'évacuation espagnole, qui avait été retardée jusqu'à ce que les Américains fussent en état d'occuper l'île tout entière, de manière à y maintenir l'ordre, était terminée. Le 31 décembre 1898, conformément aux arrangements intervenus entre l'Espagne et les Etats-Unis, le maréchal Blanco et les dernières troupes espagnoles quittaient Cuba ; et le 1er janvier 1899, dans toute l'île, les Etats-Unis prenaient en mains l'administration militaire et civile, tandis que le drapeau américain — et non le drapeau cubain — flottait, à la place du drapeau espagnol, sur tous les forts et les monuments publics (1).

Comme on le voit, le traité du 10 décembre 1898 *ne déterminait ni les conditions, ni la durée de cette occupation*. Il ne fixait à celle-ci aucun terme : tout au plus, en indiquait-il vaguement le caractère provisoire, par les mots « tant que durera cette occupation ». La seule chose qu'il précisait, c'était que les États-Unis n'assumaient que le strict minimum des obligations découlant du fait même de l'occupation, celles relatives à la protection de la vie et de la propriété des habitants, et que ces obligations devaient prendre fin avec l'occupation elle-même.

Ces dispositions imprécises de l'article 1er étaient, pour les États-Unis, un moyen détourné de se réserver le droit de garder Cuba pour eux, tout en se déchargeant de la

(1) V. Le Fur, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. VI (1899), p. 631.

Digitized by Google

dette cubaine. C'est ce qui ressort avec évidence des Conférences préliminaires de la paix (1). On y voit, en effet, les États-Unis se refuser, soit à déclarer expressément qu'ils annexent Cuba, soit à accepter la cession de la souveraineté espagnole sur cette île « en vue de la transférer, à leur tour, au peuple cubain », parce qu'ils ne voulaient pas, comme État annexant ou cessionnaire, prendre la charge de la dette cubaine, qui était très lourde, et tenaient à la laisser à l'Espagne. C'est pourquoi le traité de paix laissait Cuba dans une situation indécise, cette île cessant d'être espagnole, sans devenir *ni américaine, ni à proprement parler indépendante*. L'Espagne y faisait « abandon » de ses droits de souveraineté sur Cuba, sans qu'il fût spécifié à qui ces droits passaient. De cette façon, les États-Unis ne devenant pas maîtres de l'île, mais se bornant à l'occuper provisoirement, n'assumaient que les obligations découlant du fait même de cette occupation, et seulement pour la durée de celle-ci.

Il y avait donc là une situation toute particulière. Tandis que, d'ordinaire, les pouvoirs de l'occupant sont limités par la souveraineté de l'État occupé, — souveraineté qui subsiste en droit dans tous les cas d'occupation militaire, et qui continue même à s'exercer, en fait, dans une très large mesure, au cas d'occupation pacifique, — à Cuba, au contraire, *l'occupant ne trouvait devant lui aucune souveraineté déterminée*, ni la souveraineté espagnole puisqu'elle avait disparu en droit et en fait, ni la souveraineté cubaine, puisqu'elle n'avait pas été reconnue (2). Donc, de

(1) Le Fur, *loc. cit.*, pp. 584 et s.

(2) Situation anti-juridique, car un pays ne peut, semble-t-il, être placé, même provisoirement, en dehors de toute espèce de souveraineté.

Digitized by Google

ce côté, pas plus que dans le traité de paix, *aucune limitation de ses pouvoirs.*

***

Les Américains furent vraiment les maîtres de l'île pendant la durée de leur occupation. Cuba vécut sous le pur régime militaire, comme avant la paix. Quelques administrations civiles furent réorganisées, mais toutes les hautes fonctions étaient confiées à des officiers américains. Au début de 1899, les Etats-Unis laissèrent bien élire une Assemblée cubaine; mais elle fut dissoute deux mois après, et l'autorité américaine fut désormais unique, sans aucun contrepoids.

On put donc se demander si cette occupation, prétendue provisoire, n'allait pas devenir, à bref délai, une annexion définitive, ou tout au moins ne serait pas prolongée indéfiniment avec son caractère provisoire, comme celle des Anglais en Égypte. Et il semble bien que, pendant quelque temps, les Etats-Unis y aient songé : c'est même ce qui explique certains caractères de leur occupation.

Toutefois, il n'en fut rien. Après plusieurs années d'occupation, ils demeurèrent fidèles à leurs déclarations primitives d'évacuer l'île lorsqu'elle serait pacifiée et que les Cubains seraient capables de se gouverner eux-mêmes. Une Assemblée constituante ayant été réunie à la Havane le 5 novembre 1900, le Congrès américain, se souvenant de sa Résolution du 17 avril 1898, par laquelle il avait répudié expressément toute velléité d'annexer Cuba (1), vota, le 2 mars 1901, une Résolution par laquelle il autorisait le Président à laisser le gouvernement de l'île au

(1) V. *R. D. I. P.*, t. V (1898), p. 653 note.

Digitized by Google

peuple cubain, aussitôt qu'une Constitution aurait été votée et qu'un traité, passé avec le nouveau gouvernement, aurait *ratifié les actes accomplis par les États-Unis* durant leur occupation et reconnu à l'Union américaine le droit de choisir, d'accord avec le gouvernement cubain, le terrain nécessaire pour l'établissement de stations navales dans l'île, ainsi que le droit d'intervenir pour maintenir l'indépendance cubaine et pour assurer l'existence d'un gouvernement capable d'assurer l'ordre et la tranquillité. C'est le fameux amendement Platt (1).

L'Assemblée cubaine ne pouvait que s'incliner devant la volonté des libérateurs de Cuba : c'est ce qu'elle fit le 12 juin 1901, en votant un appendice à la Constitution, reproduisant les conditions imposées par les États-Unis. Le 31 décembre suivant, les élections eurent lieu pour la constitution du nouveau gouvernement, et, *le 20 mai 1902*, la jeune *République cubaine* était inaugurée. Peu après, *les troupes des États-Unis évacuèrent l'île* (1902) : seules quelques compagnies d'artillerie de côte furent laissées pour garnir les fortifications, en attendant que celles-ci pussent être remises aux troupes cubaines (2).

*
* *

L'occupation de Cuba par les États-Unis, à la suite de la guerre hispano-américaine, tout en étant une occupation militaire pacifique, fut donc très différente de la plupart

(1) V. Randolph, « La Résolution jointe du Congrès sur les relations entre les États-Unis et Cuba », *Columbia Law Review* de juin 1901 ; et aussi *Le droit et la politique d'annexion : application spéciale aux Philippines et observations sur la condition de Cuba*, New-York, 1901.

(2) V. Viallate, *Ann. Sc. Pol.*, t. XVI (1901), p. 320, et Dupuis, *ibid.*, t. XVII, 1902, pp. 668 et 825.

Digitized by Google

de celles que nous avons étudiées jusqu'ici. Ce ne fut *pas*, en effet, *une occupation conventionnelle*, résultat d'un accord entre l'État occupé et l'occupant. Les Cubains ne furent pas consultés à son sujet ; et, s'il fut fait mention de cette occupation dans le traité de paix avec l'Espagne de 1898, ce ne fut point vraiment pour donner une base juridique à cette occupation, — l'Espagne n'avait plus qualité pour cela, ayant renoncé purement et simplement à sa souveraineté sur Cuba —, ce fut seulement pour limiter les charges qui pourraient en résulter pour l'occupant. En réalité, il y eut là une simple occupation de fait, ne résultant d'aucun traité, mais d'un caractère bien spécial qu'il convenait de mettre en évidence.

*
* *

En *septembre 1906*, eut lieu une *nouvelle occupation* de Cuba par les États-Unis, mais très différente de la précédente, car ce fut à la demande du gouvernement cubain et en vertu du *traité perpétuel* conclu, le 22 mai 1903, entre la République cubaine et les États-Unis.

Aux termes, en effet, de ce traité, qui reproduit les dispositions de l'amendement Platt, Cuba ne peut, ni conclure avec une puissance étrangère aucun traité de nature à compromettre son indépendance, ni contracter aucun emprunt qui ne soit pas proportionné à ses revenus ordinaires ; et les *États-Unis* ont le *droit d'intervenir* pour défendre l'indépendance cubaine et assurer l'existence d'un gouvernement stable. Ce traité fait donc, en réalité, de la République cubaine un *État protégé* des États-Unis (1).

(1) V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 181[1], p. 105 ; Mérignhac, *Traité*, t. II, p. 220.

Digitized by Google

Or, en 1906, à la suite de troubles intérieurs, le président Palma fit appel au gouvernement américain et lui demanda son appui, conformément au traité de 1903 (1). Après une tentative infructueuse de conciliation entre les partis rivaux, le cabinet de Washington créa, le 29 septembre 1906, un *gouvernement provisoire américain* qui prit possession de l'île, et dont l'administration dura *jusqu'au 1er février 1909*. Il fut alors remplacé par un gouvernement autonome, et les soldats américains qui occupaient Cuba partirent le 31 mars suivant (2).

SECTION IX

Une nouvelle forme d'occupation : l'occupation à bail (1898).

L'année 1898, qui vit naître le conflit hispano-américain et les deux occupations dont il a été l'occasion, fut également marquée, en Extrême-Orient, par la conclusion entre la Chine et les principales Puissances européennes,

(1) De même, la Colombie, se fondant sur l'article 35 du traité de 1846 par lequel les États-Unis avaient garanti la neutralité de *l'isthme de Panama* et ses droits de souveraineté sur cet isthme, avait demandé au gouvernement de Washington d'intervenir pour protéger le chemin de fer de l'isthme contre les attaques des insurgés en lutte contre le pouvoir central ; et, à plusieurs reprises, les États-Unis avaient envoyé des troupes à Panama. (V. Wiesse, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, p. 86).

(2) V. *Ann. Sc. Pol.*, 1906, p. 774 et 1907, p. 816. — Une nouvelle intervention américaine à Cuba eut lieu en juin 1912 : V. *Questions diplomatiques et coloniales*, du 16 juillet 1912, p. 93.

Digitized by Google

d'un certain nombre de traités, par lesquels le Céleste-Empire concédait à ces Puissances le droit d'occuper « à bail », pour un temps plus ou moins long, divers points de son territoire (1).

Ce procédé du bail de territoire, très employé à la fin du XIXe siècle par les grands États maritimes et colonisateurs, n'était pas absolument inconnu en droit international. Sans parler, en effet, de la cession, avec faculté de rachat, par la couronne de Norvège au roi d'Écosse, des îles Orcades et Shetlands en 1489 (2), ni de celle de la Corse à la France par le traité du 15 mai 1768 (3), rappelons que *Macao* fut cédé à bail au Portugal en 1557, que le roi de Suède, Gustave IV Adolphe, par le traité de Malmoë du 26 juin 1803, donna à bail, pour cent ans, au duché de Mecklembourg-Schwerin, les territoires de *Wismar*, Poël et Neu-Kloster (4), et qu'en 1842 l'Angleterre acquit d'abord *Hong-Kong* à titre temporaire (traité de Nan-King). Enfin, nous avons vu qu'en 1894, le Congo et la Grande-

(1) V. CORDIER, *Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales*, 1902, 3 vol. ; GÉRARD, *Des cessions déguisées de territoires en droit international public*, 1904 ; GUERLET, *Étude des divers procédés d'action politique des Puissances en Chine ;* DE POUVOURVILLE, « Les fictions internationales en Extrême-Orient », *R. D. I. P.*, t. VI (1899), pp. 113 et s. ; PERRINJAQUET, *Des cessions temporaires de territoires*, 1904, pp. 96 et s. ; *Des annexions déguisées de territoires*, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 316 ; DESPAGNET, *Diplomatie*, p. 774 ; NYS, *Le droit international*, t. III, pp 124-126 ; MÉRIGNHAC, *Traité*, t. I, pp. 393 et s. et t. II, p. 488 ; BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel*, n° 571^1^, p. 375 ; V. aussi, *R. D. I. P.*, t XV (1908), p. 174.

(2) V. « La condition internationale des îles Orcades et Shetlands », *R. D. I. P.*, t. XVII (1910), p. 170 ; DELAVAUD « Les origines norvégiennes des archipels écossais, 872-1667 », *Ann. Sc. Pol.*, 1910, p. 173.

(3) V. ci-dessus, p. 48.

(4) V. WAULTRIN, *R. D. I. P.*, t. XII (1905), p. 23.

Digitized by Google

Bretagne s'étaient donné mutuellement à bail certaines portions de leurs territoires (1).

Aux termes, en effet, de l'article 2 du *traité anglo-congolais du 12 mai 1894* (2), la Grande-Bretagne donnait à bail au roi Léopold II, souverain de l'État indépendant du Congo, *pour être occupés et administrés par lui*, de vastes territoires formant une bonne partie du Soudan égyptien (3), et dont les uns — ceux qui étaient les plus voisins du Nil — devaient faire retour à l'Angleterre à l'expiration du règne de Léopold II, tandis que les autres — ceux situés à l'ouest du 30e méridien de Greenwich — devaient demeurer occupés par le souverain du Congo « aussi longtemps que les territoires du Congo resteraient, comme État indépendant ou comme colonie belge, sous la souveraineté du roi Léopold ou de ses successeurs. » — En retour, par l'article 3, le Congo consentait la jouissance à la Grande-Bretagne, à titre de bail également, et pour le même temps, d'une bande de terre de 25 kilomètres de largeur allant du port le plus septentrional du lac Tanganyka au point le plus méridional du lac Albert-Édouard ; ce qui permettait à l'Angleterre de relier ses possessions de l'Afrique australe à ses domaines de l'Est africain et au Soudan égyptien.

Mais les occupations prévues par ce traité n'eurent pas lieu, par suite des protestations de l'Allemagne et surtout de la France (4), dont l'Angleterre, par cet accord, avait

(1) V. ci-dessus, p. 405.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. I (1894), p. 379 ; DESPAGNET, *Diplomatie*, p. 594.

(3) Spécialement le Bahr-el-Ghazal et les postes de Wadelaï et de Fachoda.

(4) V. le remarquable discours prononcé, le 7 juin 1894, par M. HA-

Digitized by Google

voulu tourner le droit de préemption sur les possessions congolaises. Devant ces protestations, en effet, sir Ed. Grey annonça, le 25 juin 1894, à la Chambre des Communes que, cédant à la requête du roi des Belges, le gouvernement britannique avait signé un Protocole annulant l'article 3 du traité; et, le 14 août suivant, un arrangement intervenait entre la France et l'Etat du Congo (1) par lequel celui-ci renonçait au droit de bail que lui avait cédé l'Angleterre (2).

*
* *

Il en fut différemment des occupations de même nature consenties par la *Chine en 1898*. Comment, et à la suite de quels événements le Céleste-Empire, si longtemps rebelle à l'ouverture de son territoire aux Européens, fut-il amené à conclure ces conventions, qui devaient avoir pour résultat de faciliter la pénétration commerciale dans l'intérieur de la Chine?

NOTAUX, ministre des Affaires étrangères de France, *J. Officiel*, p. 931.

(1) V. DE CLERCQ, t. XX, p. 163.

(2) Vers la fin de l'année 1912, les journaux anglais ont annoncé que des négociations étaient engagées entre Londres et Bruxelles, au sujet d'un échange de territoires en Afrique sur les mêmes bases que celles du traité de 1894 (V. *le Temps*, du 22 décembre 1912). — Nous nous bornerons à faire remarquer que les raisons d'ordre juridique, qui ont été invoquées contre l'accord de 1894 (notamment le fait que l'État du Congo ne saurait céder à bail une partie quelconque de son territoire, parce que ses frontières ont été fixées par une Conférence internationale et ne peuvent être modifiées que par un accord de toutes les puissances signataires de l'Acte de Berlin) subsistent toujours, la Belgique, qui a annexé l'ancien Etat indépendant du Congo, restant liée par les conventions qui obligeaient celui-ci.

Digitized by Google

Ce furent les convoitises de l'Allemagne en Extrême-Orient qui en furent l'origine. L'Allemagne, en effet, qui, après le traité de Shimonoseki, avait obtenu en Chine deux concessions, l'une à Tien-Tsin, l'autre à Han-Kow, désira bientôt un grand port dans les mers orientales, de préférence Kiao-Tchéou, et n'attendit plus que l'occasion qui lui permît de réaliser cette ambition. Cette occasion se présenta le 1er novembre 1897, sous la forme du massacre de deux missionnaires allemands à Yen-Tchéou-Fou. Dès le 14 novembre, trois navires allemands occupaient par force, *à titre de représailles*, la baie de Kiao-Tchéou (1), et, le 6 mars suivant, effrayée par l'arrivée de l'escadre que commandait le prince Henri de Prusse, la Chine traita.

Par la *convention du 6 mars 1898* (2), elle donna à l'*Allemagne* le droit d'occuper militairement, *pour 99 ans*, le périmètre de la baie de *Kiao-Tchéou* jusqu'à la limite des plus hautes marées, les deux presqu'îles de l'entrée et les îles, avec faculté d'y construire des fortifications. De plus, le territoire concédé était limité par une zone neutre, de 50 kilomètres de largeur et d'une superficie de 7.000 kilomètres carrés, dans laquelle le gouvernement chinois s'engageait à ne rien innover sans le consentement de l'Allemagne. Enfin celle-ci obtenait le droit d'exploiter les mines et les chemins de fer du Chan-Toung.

***

Par crainte de se voir supplantées par l'Allemagne sur le

(1) V. Guasco, *Les origines et les causes de la crise chinoise*, *R. D. I. P.*, t. VIII (1901), pp. 28 et s., notamment p. 43.

(2) V. Cordier, *op. cit.*, t. III, p. 357; F. de Martens, *Nouveau recueil des traités*, t. XXX, p. 326.

Digitized by Google

marché chinois, les autres Puissances européennes qui avaient des intérêts en Extrême-Orient, réclamèrent de la Chine des concessions analogues. C'est ainsi que, quelques jours après l'accord sino-allemand, la *Russie* signait à son tour avec la Chine, les *15-27 mars 1898*, une *convention de même nature*, qui fut complétée par un arrangement du 7 mai suivant (1). Ici, la durée de l'occupation n'était plus que de 25 ans — avec, il est vrai, faculté de prolongation à l'expiration de ce terme (2), — mais le territoire occupé était beaucoup plus considérable, puisqu'il comprenait tout le sud de la presqu'île de Liao-Toung, avec les deux ports de Port-Arthur et de Ta-lien-Wan et les eaux adjacentes.

Aux termes de l'article 1er, cette occupation devait être « *sans préjudice pour l'autorité chinoise* dans ce territoire ». Mais, d'autre part, les articles suivants décidaient que la Russie pourrait « s'en servir » à son gré, en toute liberté, avec cette seule réserve que Port-Arthur ne serait ouvert qu'aux vaisseaux de guerre russes et chinois et resterait fermé aux navires des autres nations. Elle avait le droit notamment d'y construire des batteries et fortifications et d'y opérer tous mouvements de troupes qu'elle jugerait utile. En outre, le territoire occupé devait être *administré par des fonctionnaires russes*, à l'exception seulement de la ville de Kin-Tchéou, et aucune force armée chinoise ne pouvait y pénétrer (art. 4). Il avait même été stipulé — ce qui peut paraître surprenant, puisque ce territoire restait

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XII (1905), p. 232, note 1 ; et *Questions diplomatiques et coloniales*, 1898, t. IV, p. 311.

(2) A la suite de la guerre russo-japonaise de 1904, la Russie, par le traité de Portsmouth du 5 septembre 1905, a cédé au *Japon*, avec le consentement de la Chine (donné le 22 décembre 1905), le droit d'occuper Port-Arthur et Ta-lien-Wan (art. 5).

Digitized by Google

sous la souveraineté chinoise, — que les Chinois étaient autorisés à y résider, et que ceux qui s'y trouveraient ne pourraient être expulsés. Quant à ceux qui se rendraient coupables de crimes, ils seraient remis aux autorités chinoises les plus proches pour être punis.

Enfin, il était convenu que le territoire occupé par la Russie serait séparé du reste du territoire chinois par une zone neutre, administrée par des fonctionnaires chinois mais dans laquelle aucune troupe chinoise ne devrait entrer, excepté après entente avec la Russie (art. 5). — L'occupation par les troupes russes eut lieu immédiatement.

***

Dès qu'elle apprit la nouvelle de l'occupation de Port-Arthur par les Russes, l'*Angleterre*, pour rétablir l'équilibre dans le golfe du Petchili, se fit à son tour céder, par un *traité du 1er juillet 1898* (1), le droit d'occuper dans des conditions identiques, le port de *Weï-haï-Weï*, excellent poste d'observation en face de Port-Arthur. Toutefois, comme les Japonais occupaient encore ce territoire en vertu du traité de Shimonoseki (2), le gouvernement britannique ne devait en prendre possession qu'après leur départ.

La durée de cette occupation devait être la même que celle de l'occupation de Port-Arthur par la Russie (3) :

(1) V. texte PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 122. — Il convient de remarquer que, dès le 2 avril, la Chine avait consenti à la cession de Weï-haï-Weï.

(2) V. ci-dessus, p. 474.

(3) Néanmoins l'Angleterre, malgré les réclamations de la Chine, a conservé Weï-haï-Weï, quoique la Russie ait dû abandonner Port-Arthur en 1905.

Digitized by Google

clause analogue à celle que nous avons rencontrée dans l'article 6 du traité du 1er juillet 1878, relatif à l'île de Chypre (1). Comme on le voit, l'Angleterre suivait ici la même politique qu'en 1878, lorsqu'elle avait arraché Chypre à la Turquie à la suite des conquêtes de la Russie.

Enfin, bien que ce traité, à la différence des précédents, ne contînt aucune stipulation réservant la souveraineté chinoise, il laissait à la Chine, sur le territoire occupé, certains droits que ne lui conservaient pas les autres conventions d'occupations à bail. C'est ainsi que la *juridiction chinoise* devait continuer à fonctionner, *sauf nécessités militaires*, à Weï-haï-Weï, et que les mandarins y étaient maintenus. Il en était de même, d'ailleurs, à Kao-Lung, que la Chine avait également cédé à bail à l'Angleterre, par un traité du 9 juin 1898, pour 99 ans, en vue de l'agrandissement de Hong-Kong (2).

***

La *France*, de son côté, en présence de ces privilèges accordés par la Chine à d'autres États, réclama à titre de compensation, et pour sauvegarder ses intérêts dans le sud du Céleste-Empire, le droit d'occuper à bail, pour 99 ans, la baie de *Kouang-Tchéou-Ouan*, avec faculté d'y établir une station navale et un dépôt de charbon (3). Le gouvernement chinois ayant acquiescé à cette demande, l'amiral commandant l'escadre française d'Extrême-Orient arbora aussitôt, (22 avril 1898), le pavillon français sur un fort abandonné situé au sud-est de cette baie.

Les conditions de cette occupation furent déterminées

(1) V. ci-dessus, p. 447.
(2) V. PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 124.
(3) V. DE CLERCQ, t. XX, pp. 254-255.

Digitized by Google

par une *convention du 4 juin 1898* (1). Aux termes de celle-ci, le territoire cédé à bail devait être *gouverné et administré par la France* (art. 3), qui pourrait prendre toutes les mesures militaires pour sa défense (art. 4). Elle aurait le droit, en outre, d'y percevoir les taxes établies par elle et d'y imposer ses règlements de navigation (art. 5). Enfin, l'extradition y serait soumise aux conventions conclues entre la Chine et la France (art. 6). — Un décret du 7 janvier 1900 a rattaché Kouang-Tchéou-Ouan à l'Indo-Chine française, et placé un administrateur civil à la tête des différents services.

***

Les occupations consenties et réglementées par ces diverses conventions, aussi bien que celles stipulées par le traité anglo-congolais de 1894, sont bien évidemment des occupations militaires pacifiques; mais, tout comme l'occupation de la Bosnie-Herzégovine ou celle de Chypre (2), elles n'ont de l'occupation que le nom (3), et leurs *caractères* sont *tout différents de ceux d'une occupation militaire ordinaire*. Comme on vient de le voir, en effet, l'occupant acquérait ici l'*exercice absolu de la souveraineté* : son auto-

(1) V. texte, *Livre Jaune*, Aff. de Chine (1898-99), pp. 2 et s. — PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 128. — V. aussi SILVESTRE, « La France à Kouang-Tchéou-Ouan, *Ann. Sc. Pol.*, t. XVII (1902), pp. 473 et s.

(2) V. ci-dessus, pp. 436 et 449.

(3) V. en particulier l'article 2 du traité anglo-congolais, qui parle d'un droit « d'occupation et d'administration », et l'article 1er de la convention anglo-chinoise, qui qualifie d' « occupation » la situation de la Russie à Port-Arthur. — L'expression « *cession à bail* », également employée, n'est pas plus exacte juridiquement : car le bail implique paiement d'une redevance par le preneur, condition qui n'existait pas en l'espèce.

Digitized by Google

rité était complètement substituée à celle du pays occupé. On lui conférait, non seulement le droit d'occupation militaire, mais aussi le droit de fortification, le droit de gouverner et d'administrer, le droit d'impôt. Peu importe, du reste, que certaines de ces conventions aient réservé la souveraineté de l'Etat cédant sur les territoires occupés ; c'était là une réserve de pure forme, toute verbale, et qui ne changeait rien à la situation : la Chine, en fait, s'était dépouillée de tous ses droits sur ces territoires.

D'autre part, ces occupations, loin d'être essentiellement temporaires, étaient consenties pour une *durée ou indéterminée, ou du moins presque indéfinie*, et, de plus, rien n'était convenu pour la restitution à l'expiration du délai fixé (1).

En réalité, il n'y avait pas là de véritables occupations militaires, mais bien des cessions, des *annexions déguisées* (2), comme en Bosnie ou à Chypre. L'organisation qui a été donnée aux territoires ainsi occupés, confirme d'ailleurs pleinement cette manière de voir : la France, la Russie et l'Allemagne ont, en effet, assimilé ces territoires à leurs propres colonies (3).

(1) V. cependant l'article 5 du traité avec l'Allemagne.

(2) Quelques auteurs ont qualifié ces occupations d'aliénations « sous condition résolutoire », ou « à terme résolutoire. » Nous avons dit plus haut (V. p. 448, note 2) pourquoi ces expressions nous semblaient défectueuses.

(3) V. pour la France, FUZIER-HERMAN, *Répertoire général du droit français*, V° Kouang-Tchéou-Ouan, n°s 8 et s., et aussi, au *Journal Officiel* du 21 octobre 1911, le décret sur la réorganisation du gouvernement général de l'Indo-Chine, duquel dépend le territoire cédé à bail par la Chine ; pour l'Allemagne, GÉRARD, *op. cit.*, p. 286 ; pour la Russie, GUERLET, *op. cit.*, pp. 77 et s.

Digitized by Google

SECTION X

La rivalité Russo-Japonaise en Extrême-Orient : Occupations de la Mandchourie et de la Corée.

§ I. — Les Russes en Mandchourie (1900-1907) (1).

L'occupation par les Russes des trois provinces chinoises constituant la Mandchourie a son origine dans la construction du chemin de fer transsibérien. La Russie, en effet, par un *accord conclu avec la Chine le 8 septembre 1896* (2), avait obtenu de celle-ci la faculté de faire passer à travers la Mandchourie le chemin de fer reliant Moscou à Vladivostock, de manière à éviter l'allongement de parcours considérable qu'aurait entraîné la nécessité de contourner le territoire chinois. En même temps, des droits spéciaux lui avaient été conférés pour la protection des lignes construites par elle : des forces militaires russes pouvaient être placées dans les stations importantes, « afin de mieux protéger la propriété du chemin de fer » (art. 5).

Telle était, en droit, la situation de la Russie en Mandchourie, lorsque survint, en 1900, l'*insurrection des Boxers*.

(1) Sur l'histoire de la politique russe en Mandchourie, V. l'étude à la fois si claire et si documentée de M. Francis Rey sur « les origines de la guerre russo-japonaise, » *R. D. I. P.*, t. XII (1905), pp. 215 à 300, et la bibliographie très complète indiquée par cet auteur, p. 215, note.

(2) V. Cordier, *op. cit.*, t. III, p. 343; Rey, *loc. cit.*, p. 226 note.

Digitized by Google

Le gouvernement moscovite s'empressa de profiter de cet événement pour accentuer sa mainmise sur la province chinoise. Sous prétexte de repousser les incursions des insurgés en Sibérie, il fit, *en juin 1900, occuper la Mandchourie* par ses troupes, et, en quelques mois, son autorité y fut établie sur des bases solides. Des garnisons russes furent installées dans les principales villes, des colonnes envoyées dans toutes les directions achevèrent la pacification du pays, les autorités militaires se saisirent du chemin de fer, et bientôt l'administration russe organisa ce territoire en se superposant à l'administration chinoise. Dès le 4 août 1900, dans le port de Niou-Tchang, le drapeau russe était hissé sur la ville, les douanes maritimes occupées, leurs revenus perçus pour le compte de la Russie, et un fonctionnaire moscovite était chargé d'administrer la ville. C'était le fait d'une véritable occupation de guerre.

Pourtant la Russie avait déclaré expressément qu' « elle ne poursuivait aucun but hostile à la Chine et qu'elle venait seulement *prêter assistance à l'autorité chinoise* dans la lutte contre les insurgés » (1) ; elle ne voulait, disait-elle, que *rétablir l'ordre* dans un pays voisin *et protéger ses frontières*, agissant ainsi dans l'intérêt commun des deux États, car la présence de ses troupes en Mandchourie ne pouvait être que d'un secours efficace pour le gouvernement chinois. Elle ajoutait, d'ailleurs, dans une Circulaire aux Puissances du 12-25 août 1900, que ce n'étaient là que des *mesures temporaires :* « Aussitôt qu'un ordre durable serait rétabli en Mandchourie, la Russie ne manquerait pas de retirer ses troupes du territoire de l'Empire voisin,

(1) V. proclamation du 11 juin 1900, REY, *loc. cit.*, p. 244.

Digitized by Google

si toutefois la manière d'agir des autres puissances et de la Chine elle-même n'y mettait pas d'obstacle. »

Comme on le voit, c'était là une pure *occupation de fait*, qui n'avait sa base dans aucun traité, tout comme l'occupation, en 1871, du *Turkestan chinois* par la Russie (1), ou celle de l'Egypte par l'Angleterre, en 1882. Elle présente même avec cette dernière les plus grandes analogies : mêmes circonstances qui amènent l'occupation, une insurrection locale, ici celle d'Arabi-Pacha, là celle des Boxers ; mêmes raisons invoquées par l'occupant pour la justifier, la nécessité de protéger ses propres intérêts et le désir de venir en aide au gouvernement de l'État occupé ; mêmes *protestations* de la part de l'Etat qui subit l'occupation, Chine ou Turquie, auxquelles l'occupant répond en affirmant le caractère essentiellement précaire de son occupation et son intention d'y mettre fin dès que les circonstances le permettront ; enfin mêmes manœuvres, de la part soit de l'Angleterre, soit de la Russie, pour éluder la promesse ainsi formulée.

***

Toute la politique de la Russie en Mandchourie, en effet, allait tendre précisément, d'un côté à *consolider le fait de son*

(1) Cette occupation, elle aussi, avait eu lieu à la suite de troubles qui avaient éclaté dans cette province en 1865, et que la Chine était impuissante à réprimer ; et là encore, la Russie était intervenue sous le prétexte que l'anarchie, qui régnait dans le Turkestan, occasionnait des désordres constants sur ses frontières. Le Turkestan fut *occupé et administré* par elle *pendant dix ans*. Malgré des démarches pressantes et fréquemment renouvelées de la Chine, la Russie ne lui restitua le Turkestan que par le traité de Saint-Pétersbourg du 12-24 février 1881 (V. DE MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, 2e série, t. VIII, p. 221).

Digitized by Google

occupation, d'un autre côté à la régulariser en *la faisant reconnaître par la Chine* et en la transformant en une occupation consentie.

C'est ainsi que, dès novembre 1900, le commandant en chef des troupes russes signait, avec le général chinois commandant à Moukden, un accord qui plaçait toute la partie méridionale de la Mandchourie sous le protectorat de la Russie, avec un résident politique à Moukden et un corps d'occupation militaire (1). Mais cet accord — qui devait évidemment être suivi d'arrangements similaires pour les deux autres provinces de la Mandchourie — ne fut pas ratifié par la Chine, encouragée par diverses puissances, l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon. La Russie dut donc se borner à maintenir provisoirement son occupation de fait, qu'elle s'appliqua soigneusement à affermir; bientôt les troupes russes d'occupation s'élevèrent à *170.000 hommes* (2), sans compter les 40.000 soldats chargés de la garde du chemin de fer de l'Est chinois, conformément à la convention de 1896; la Russie eut la haute main sur *toutes les branches de l'administration* (3), et partout le drapeau moscovite flotta à côté des couleurs chinoises.

Puis, quand Pékin eut été évacué par les troupes internationales à la suite du Protocole du 7 septembre 1901 (4), la Russie reprit les négociations au sujet de la Mandchourie, dans l'espoir de faire consacrer par la Chine la situation de fait qu'elle s'y était acquise. Mais l'opposition des Puissances rivales fit encore échouer cette tentative,

(1) V. Rey, *loc. cit.*, p. 249, note 3.
(2) *Id.*, p. 273, note 1.
(3) V. *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), pp. 595-598.
(4) V. ci-dessus, p. 503.

Digitized by Google

et, pour calmer leurs inquiétudes, la Russie dut se résigner à signer la *Convention du 8 avril 1902*, par laquelle elle s'engageait à *évacuer la Mandchourie* (1). Cette évacuation devait avoir lieu *en trois sections, dans des délais successifs de six mois,* le premier délai courant à partir de la signature de la convention (art. 2). Toutefois les troupes russes devaient continuer à garder le chemin de fer trans-mandchourien, c'est-à-dire en réalité les nœuds stratégiques et économiques du pays.

En consentant ce traité, la Russie n'avait voulu que gagner du temps. Elle allait s'efforcer, en effet, d'éluder les promesses d'évacuation faites à la Chine. Pourtant, à la date du 8 octobre 1902, premier terme de l'évacuation, elle observa fidèlement ses engagements et retira ses troupes de toute la portion sud-ouest de la province de Moukden, jusqu'au fleuve Liao. Mais quand survint le 8 avril 1903, date où devait être évacuée la seconde section, comprenant le reste de la province de Moukden et la province de Kirin, puis le 8 octobre 1903, jour fixé pour le dernier terme de l'évacuation, rien ne fut changé en Mandchourie. Et la création d'une lieutenance générale de l'Extrême-Orient, qui comprenait le territoire de la Mandchourie, marqua nettement l'intention des Russes d'y rester.

***

On put croire alors que l'occupation russe était devenue définitive, lorsqu'éclata, en *février 1904*, la *guerre russo-japonaise.* A raison de son occupation par les Russes, la Mandchourie ne fut pas neutralisée, à la diffé-

(1) V. texte, *Bulletin du Comité de l'Asie française*, 1902, p. 149.

Digitized by Google

rence du territoire de la Chine proprement dite. Elle fut même le théâtre principal des opérations militaires.

Les victoires des armées japonaises en délogèrent les troupes russes, qui durent se replier bien au-delà de Moukden, et l'*occupation nipponne* remplaça, sur la plus grande partie du territoire mandchourien, l'occupation moscovite : jusqu'à la fin de la guerre, cette partie de la Mandchourie fut administrée par des Commissaires militaires japonais. Ce fut désormais le régime de l'occupation de guerre.

Mais il y eut ici cette particularité que les habitants du territoire occupé n'étaient pas des sujets ennemis, mais *des neutres*. La Chine avait, en effet, proclamé formellement sa neutralité; de plus, elle maintint dans les territoires occupés tous les rouages de son administration intérieure. Ce fut donc, de la part des Japonais, un véritable abus de la force, mais qui s'explique par cette situation toute spéciale d'une guerre en territoire neutre, que d'agir par voie de réquisitions au lieu de traiter de gré à gré avec les fournisseurs, d'appliquer la loi martiale à ceux qui violaient leurs règlements militaires, et d'exiger des autorités chinoises la révocation de certains fonctionnaires pour le simple fait de n'avoir pas facilité les mouvements des troupes japonaises. — Aux difficultés résultant de cette situation exceptionnelle, s'ajoutaient en outre celles causées par l'ignorance complète, de la part des Chinois, des lois et usages de la guerre entre pays civilisés (1).

Le 5 septembre 1905, le *traité de Portsmouth* mit fin à la

(1) V. NAGAO-ARIGA, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international*, 1908 ; DE LEWAL, *Questions de droit soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906.

Digitized by Google

guerre (1). Le Japon et la Russie s'engagèrent mutuellement à *évacuer*, complètement et simultanément, la Mandchourie *dans un délai de dix-huit mois*, — à l'exception seulement de la presqu'île de Liao-Toung, dont le bail était cédé au Japon (2) —, et à la rétrocéder entièrement à l'administration de la Chine (art. 3 et art. 1er additionnel). Ils se réservèrent seulement le droit de maintenir des gardes pour assurer la protection de leurs voies ferrées respectives en Mandchourie (3), le nombre de ces gardes ne pouvant d'ailleurs dépasser 15 par kilomètre de voie (art. 3 et 7 additionnel). — La Russie reconnut, en outre, qu'elle n'avait en Mandchourie « aucun avantage territorial, ni aucune concession préférentielle ou exclusive au détriment de la souveraineté chinoise, ou incompatible avec le principe des facilités égales » (art. 3).

Ce traité fut d'ailleurs complété par une *convention sino-japonaise du 22 décembre 1905* (4), par laquelle le Japon a obtenu l'acceptation de la Chine pour tous les transferts et concessions à lui consentis, en territoire chinois, par la Russie, dans le traité de Portsmouth, et qui réglait, dans des articles annexes, la question de l'évacuation de la Mandchourie méridionale par les troupes japonaises et le remplacement de celles-ci par les troupes chinoises. Le Japon s'est même engagé à retirer les gardes du chemin de fer, dès que la Chine serait en état de protéger la personne et les biens des étrangers, et à la condition que la Russie consente elle-même à rappeler ses gardes. — Aus-

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XII (1905), *Doc.* p. 19.

(2) V. ci-dessus, p. 523.

(3) La Russie, en effet, avait dû céder au Japon une partie des voies ferrées qu'elle avait construites en territoire chinois.

(4) V. *Archives dipl.*, 1906, t. I, p. 9.

Digitized by Google

sitôt après, le Japon procéda au retrait de ses troupes de Mandchourie, et, dès le mois de mai 1906, le gouverneur général japonais transférait sa résidence de Liao-Yang à Port-Arthur (1).

L'évacuation du nord de la Mandchourie par les Russes avança plus lentement. Néanmoins, le *15 avril 1907*, quand expira le délai de dix-huit mois fixé par le traité de Portsmouth, l'*évacuation*, tant russe que japonaise, était *complète* (2), exception faite seulement des gardes du chemin de fer : les Russes comme les Japonais ayant le droit de laisser 15 hommes par kilomètre de voie, les premiers pouvaient maintenir sur territoire chinois 27.000 hommes et les seconds 14.500 (3).

Ainsi prit fin l'occupation de la Mandchourie par les Russes. Moins heureuse que l'Angleterre en Egypte, la Russie avait échoué dans ses visées de conquête. Elle conservait cependant une partie des avantages résultant pour elle du traité de 1896. De plus, ses accords avec le Japon (13 juin et 28 juillet 1907, 6 août 1908 et 4 juillet 1910) lui livraient, au point de vue économique, tout le nord de la Mandchourie, le Japon se réservant la partie méridionale contiguë à la Corée où il venait d'établir sa domination.

§ II. — Les Japonais en Corée (1904-1910).

La guerre russo-japonaise de 1904, qui mit fin à l'occu-

(1) V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XXI (1906), p. 795.

(2) *Id.*, t. XXII (1907), p. 825.

(3) V. *Bulletin du Comité de l'Asie française*, 1907, p. 144. — V. aussi à propos d'un incident russo-allemand qui s'est produit à Kharbine, en septembre 1909, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 668.

Digitized by Google

pation russe tant en Mandchourie que dans la presqu'île de Liao-Toung occupée à bail depuis 1898, eut, d'autre part, pour conséquence l'occupation de la Corée, « le pays du Matin calme », par le Japon.

Ce n'était *pas la première fois* que la Corée connaissait l'occupation étrangère. Sans parler des occupations de guerre qu'elle avait eu à subir aux XVIe et XVIIe siècles, lors des invasions japonaises, puis chinoises, une *convention du 9 novembre 1884* avait autorisé le Japon à avoir à Séoul, la capitale coréenne, 500 soldats pour la garde de sa légation. La Chine, de son côté, afin de conserver l'équilibre entre les deux influences rivales, avait, à la même époque, obtenu le droit d'entretenir aussi à Séoul une garde pour sa légation. Mais, par un accord signé à Tien-Tsin, le 18 avril 1885, la Chine et le Japon s'engagèrent à retirer leurs troupes du royaume (1).

Quelques jours après, d'ailleurs, le 12 mai 1885, l'Angleterre, sous le prétexte de répondre à des projets des Russes sur Port-Lazareff, port de la côte orientale de Corée, faisait occuper par sa flotte un point stratégique au sud de la péninsule, Port-Hamilton, dans le groupe des îles Ke-Mounto ; et cette occupation de fait, sans aucun titre, durait vingt-deux mois. Mais, devant les énergiques protestations de la Russie, l'Angleterre dut abandonner Port-Hamilton le 28 février 1887.

Survint, en 1894, la *guerre sino-japonaise*. Le Japon, dès le début, obligea la Corée à signer avec lui un *traité d'alliance*, en date *du 26 août 1894*, autorisant les troupes japonaises à occuper le territoire coréen pour en défendre

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XII (1905), p. 303.

Digitized by Google

l'indépendance contre la Chine (1). Cette occupation, consentie en apparence, en réalité brutalement imposée, prit fin avec la guerre. Le traité de Shimonoseki, du 17 avril 1895, ayant définitivement évincé la Chine de la péninsule coréenne, le Japon, qui redoutait de se heurter encore à l'hostilité des Puissances européennes, déclara qu'il ne désirait pas prolonger le séjour de ses troupes en Corée.

Il y laissa toutefois quelques garnisons et s'efforça de mettre la main sur le pays. Pour échapper à cette tutelle, la Corée appela les Russes, qui débarquèrent des troupes à Gensan (fin 1895). Craignant, dès lors, que la péninsule ne tombât sous l'influence moscovite, le Japon signa avec la Russie, le *14 mai 1896*, un *accord*, complété par un Protocole du 9 juin (2), dont le but était la cessation de toute occupation étrangère en Corée. Ces deux puissances, en effet, décidaient de retirer leurs troupes dès que l'ordre serait rétabli. Provisoirement, pour protéger les légations et les lignes télégraphiques, elles maintenaient des garnisons à Séoul, Fousan et Gensan, chacune de ces garnisons ne devant pas comprendre plus de 200 hommes pour chaque puissance, à l'exception de celle de Séoul dont le chiffre pourrait être porté à 400, et 200 hommes au plus pour la garde de la ligne télégraphique entre Fousan et Séoul (art. 3 et 4). Cet accord, on le voit, restreignait sensiblement l'étendue et l'importance de l'occupation (3).

(1) V. Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, *op. cit.*, p. 15.

(2) V. *R. D. I P.*, t. XII (1905), p. 310, note.

(3) Sur cette occupation, V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XIX (1904), pp. 253 et 825. — La Russie, d'ailleurs, retenue, à partir de 1898, à Port-Arthur et en Mandchourie, suivit en Corée, pendant quelque temps, une politique d'effacement et n'y envoya pas toujours les quelques centaines de soldats qu'elle avait le droit d'y entretenir.

Digitized by Google

Quant à sa durée, elle dépassa de beaucoup les prévisions de l'accord de 1896, puisque cette occupation des principaux points stratégiques de la Corée, par des garnisons japonaises et russes, continuait encore en février 1904, lorsqu'éclata le conflit russo-japonais.

A ce moment, d'ailleurs, une autre *occupation* étrangère, *internationale* celle-ci, venait de commencer sur le sol coréen, parallèlement à l'occupation mixte résultant de l'accord de 1896. Au mois de *janvier 1904*, en effet, les principales puissances occidentales, ainsi que les Etats-Unis et le Japon, avaient débarqué des détachements de marins et les avaient envoyés à Séoul, *pour garder leurs légations*. La capitale de la Corée se trouvait ainsi occupée par des marins anglais, français, italiens, américains, japonais et russes (1).

***

Dès le début de la guerre de février 1904, la Corée, malgré sa déclaration de neutralité (2), fut envahie par les troupes japonaises, et sa capitale fut occupée le 9 février. Renouvelant la tactique suivie par lui en 1894, le Japon, afin de pouvoir disposer du territoire de la péninsule pour ses opérations militaires, fit signer à l'empereur de Corée, le *23 février 1904*, un « *Protocole* » (3) par lequel il garantissait à celui-ci l'intégrité territoriale de son pays, et obtenait, à cet effet, le *droit de faire occuper militairement*, par des troupes japonaises, les places qu'il jugerait néces-

(1) V. Rey, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, t. XV (1908), p. 162.

(2) Qu'elle avait eu soin, pourtant, de formuler et de communiquer aux Puissances dès la période de tension préliminaire au conflit (juillet 1903).

(3) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), p. 42, note 2.

Digitized by Google

saire (art. 4). Le Japon communiqua aussitôt, (26 février) à toutes les Puissances, le texte de ce traité en l'accompagnant d'une dépêche-circulaire par laquelle il justifiait ainsi l'occupation de la Corée par ses troupes : « Par suite de la guerre actuelle, l'usage de quelques parties du territoire de la Corée a été jugé inévitable. Aussi, en vue de faciliter les opérations militaires, et de montrer que cet usage des ports et du territoire de cet Etat est fait *avec la pleine connaissance et l'entier consentement de la Corée*, et non au mépris et en violation de son indépendance, ou de son intégrité territoriale, comme aussi en vue de prévenir des complications dans l'avenir, le gouvernement japonais a signé avec le gouvernement coréen, le 23 du mois, le Protocole suivant » (1).

Cette occupation, tout comme celle de 1894 lors de la guerre sino-japonaise, ressemble, à première vue, à l'occupation du territoire ottoman par les armées franco-anglaises, en 1854, lors de la guerre de Crimée (2). C'était une occupation en vertu d'un *traité d'alliance :* car, en signant le Protocole du 23 février 1904, la Corée, comme la Turquie en 1854, devenait l'alliée de l'un des belligérants et renonçait à sa neutralité, — bien que ses troupes ne prissent point part aux opérations militaires, comme avaient fait les troupes ottomanes lors de la guerre de Crimée. — Mais, tandis qu'en 1854 le but de l'occupation était bien réellement le maintien de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, en 1904, malgré les affirmations du traité, l'occupation ne visait, en réalité, qu'à la mainmise complète du Japon sur la Corée, main-

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XV (1908), p. 153, note 1.
(2) V. ci-dessus, p. 277.

Digitized by Google

mise que l'Empire du Soleil-Levant estimait nécessaire à sa propre sécurité. La guerre entre la Russie et le Japon était une guerre pour la conquête de la Corée.

Par suite, le caractère de l'occupation fut tout différent. Le Japon traita la Corée *non en allié, mais en vassal*, en pays conquis, surtout après que ses premières victoires sur les Russes lui eurent donné l'espoir d'y rester. Il lui imposa alors, le *22 août 1904*, *un arrangement* (1), complétant le Protocole du 23 février, qui fit passer *tous les services publics* du pays aux mains des Japonais : postes et télégraphes, finances, affaires étrangères, guerre; l'armée coréenne fut soumise à l'autorité japonaise, et le pays placé sous le régime de la loi martiale (2). En même temps, le Japon organisait l'exploitation du pays par ses nationaux (3). Ce n'était donc plus une simple occupation, mais une véritable prise de possession. L'indépendance de la Corée n'existait plus que de nom ; en fait, d'Etat souverain, la Corée était devenue un Etat protégé (4).

*
* *

Aussi, quand la guerre prit fin, la Corée ne fut pas évacuée par les troupes japonaises, comme l'avaient été, en 1856, les territoires ottomans par l'armée des alliés de la Porte. Le Japon, au contraire, fit expressément reconnaître par la Russie, dans le *traité de Portsmouth* (5 septembre 1905),

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), p. 43, note 1.
(2) V. Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise, op. cit.*, p. 57.
(3) V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XX (1905), pp. 822-824.
(4) V. Rey, « La situation internationale de la Corée », *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), pp. 46 et s.

Digitized by Google

son protectorat de fait sur la péninsule : « Le gouvernement impérial russe, dit l'article 2, reconnaissant que le Japon possède en Corée des intérêts prépondérants, politiques, militaires et économiques, s'engage à s'abstenir de toute opposition au sujet des mesures de bons conseils, de protection et de contrôle, que le gouvernement impérial du Japon pourra juger nécessaire de prendre en Corée. » Le *protectorat*, une fois admis par la Russie, il ne restait plus au Japon qu'à le faire reconnaître officiellement par l'Etat protégé. C'est ce qui fut fait par un nouvel *accord du 17 novembre 1905* (1), par lequel la Corée a remis au gouvernement de Tokio la direction de sa politique extérieure, avec le droit d'avoir un résident général à Séoul.

A partir de ce moment, l'occupation japonaise en Corée perd son caractère d'occupation militaire proprement dite. Elle devient une occupation de protectorat (2), c'est-à-dire, comme nous l'avons vu (3), quelque chose de tout différent.

D'ailleurs, cette mainmise sur le gouvernement de Séoul n'a point paru encore suffisante au Japon. Par un *traité du 22 août 1910*, complété par un rescrit impérial du 29 (4), il a déchiré le voile politico-juridique qui laissait à la Corée un semblant d'existence, et *annexé* purement et simplement ce pays à son territoire.

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XIII (1906), p. 45, note 1.

(2) Sur cette occupation, V. *Ann. Sc. Pol.*, t. XXI (1906), pp. 790-794, et XXII (1907), pp. 830-833 ; et le journal *Korea Daily News*, 1905-1909, véritable réquisitoire contre cette occupation.

(3) V. ci-dessus, p. 457.

(4) V. *R. D. I. P.*, t. XVII (1910), p. 539, note 1.

Digitized by Google

SECTION XI

Les occupations françaises et espagnoles au Maroc (1907-1912).

Nous avons vu (1) que les accords franco-anglais et franco-espagnol de 1904 avaient donné à la France, sauf dans la zone d'influence reconnue à l'Espagne, une situation prépondérante au Maroc ; mais que l'Acte d'Algésiras, du 7 avril 1906, en avait limité la portée, en soumettant le Maroc au régime de la garantie internationale : il avait, en effet, tout en reconnaissant à la France certains droits spéciaux, comme puissance limitrophe, garanti l'indépendance et l'intégrité territoriale du Maroc (2).

Telle était la situation réciproque du Maroc et des Puissances lorsque, au milieu de l'année 1906, un mouvement xénophobe bien accentué se dessina dans tout l'Empire marocain : les Européens se virent insultés, attaqués, en butte à mille vexations de la part des indigènes. Et, comme le gouvernement chérifien, tant par faiblesse que par mauvaise volonté, se montrait incapable de rétablir l'ordre et de protéger les étrangers, les Puissances européennes durent intervenir.

(1) V. ci-dessus, p. 410.

(2) Sur la question marocaine, V. les nombreux ouvrages et articles cités par BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, pp. 64 et 110, notes. V. aussi bibliographie très développée dans DE OLIVART, *Bibliographie du droit international*, 2e éd., 2e fasc., § 77, nos 4180-4297. — Cons. également : DESPAGNET et DE BOECK, *Cours*, pp. 309 à 317 ; MÉRIGNHAC, *Traité*, t. I, p. 374 et t. II, pp. 46 et 96.

Digitized by Google

***

Tout d'abord, des troubles ayant eu lieu à *Tanger*, centre d'une colonie européenne très importante et résidence du corps diplomatique (1), elles envoyèrent, à la fin de l'année 1906, des navires de guerre en rade de cette ville, avec ordre de débarquer des troupes en cas de nécessité. Ce furent *la France et l'Espagne*, les deux puissances les plus directement intéressées à l'œuvre de pacification qu'il s'agissait d'accomplir, qui se chargèrent de cette mission, *au nom et pour le compte des autres*, et en vertu d'une sorte de mandat conféré par celles-ci. Le programme d'action franco-espagnol fut, en effet, soumis à l'assentiment des Puissances (2), et celles-ci ne soulevèrent aucune objection, ce qui équivalait à une approbation formelle. Mais, il convient de le remarquer, les deux Puissances n'agissaient pas ici en vertu du droit de police qui leur avait été conféré par l'Acte d'Algésiras, ce droit ne s'appliquant pas à la ville de Tanger.

Le 30 novembre 1906, trois cuirassés et un croiseur français mouillaient en rade de Tanger, suivis bientôt, le 13 décembre, de deux croiseurs cuirassés espagnols. La simple présence de ces navires suffit du reste à ramener le calme : il n'y eut pas de débarquement, par suite pas d'occupation, et, le 23 janvier 1907, comme l'ordre paraissait rétabli, les deux Puissances rappelèrent leurs vaisseaux.

Mais les troubles recommencèrent bientôt sur d'autres points du territoire marocain, dans des conditions telles

(1) V. l'énumération de ces incidents, *R. D. I. P.*, t. XIV (1907), p. 765, note 2.

(2) V. note du 4 décembre 1906, *Livre jaune*, Affaire du Maroc, 1906-1907, p. 129.

Digitized by Google

que la France fut amenée à occuper militairement d'abord la ville d'Oudjda à l'est, puis Casablanca et la Chaouïa à l'ouest, et ces deux occupations se prolongèrent pendant plusieurs années, pour aboutir, après l'expédition de Fez et l'occupation même de la capitale de l'Empire chérifien (1911), à la mainmise de la France sur le Maroc (traité de protectorat du 30 mars 1912).

Ces deux occupations d'Oudjda et de la Chaouïa, bien qu'exercées par la même Puissance, étant indépendantes l'une de l'autre et présentant des caractères sensiblement différents, nous les étudierons séparément. — Enfin, nous dirons un mot des occupations espagnoles dans le Riff. D'où trois paragraphes.

§ I. — Occupation d'Oudjda par la France (mars 1907) (1).

A la suite du meurtre d'un médecin français, le docteur Mauchamp, commis le 19 mars 1907 à Marrakech, la France, qui avait d'ailleurs beaucoup d'autres griefs et des plus sérieux contre le gouvernement marocain (2), fit occuper par ses troupes la ville d'Oudjda, point stratégique important de la frontière oranaise. Le 29 mars, le général Lyautey en prenait possession, sans rencontrer *aucune résistance.*

Dans une Note remise au gouvernement chérifien la veille de cette occupation (28 mars) (3), le gouvernement

(1) Sur cette occupation, V. Rougier, *R. D. I. P.*, t. XV (1908), pp. 283 et s.

(2) V. le relevé de ces griefs, Rougier, *loc. cit.*, p. 284.

(3) V. *R. D. I. P*, t. XV (1908), p. 301, note 2.

Digitized by Google

français indiquait, d'une manière précise, le caractère juridique de celle-ci. Il *saisissait* Oudjda *à titre de gage*, temporairement, et en attendant que le Makhzen donnât une réponse favorable à ses demandes, demandes qui étaient d'ailleurs nettement déterminées. La coercition exercée par lui devait prendre fin aussitôt qu'il aurait reçu satisfaction.

Nous sommes donc bien ici en présence d'une occupation militaire effectuée à titre de gage, mais *non conventionnelle*. Il n'y avait pas consentement du gouvernement marocain, comme il arrive lors d'une constitution de gage pour garantir l'exécution des clauses d'un traité de paix ou d'alliance. Le gage était appréhendé d'autorité par l'État créancier, sans le consentement de l'État débiteur, dans le dessein d'engager celui-ci à remplir au plus tôt ses obligations : il y avait saisie d'un gage plutôt que mise en gage. C'était, en d'autres termes, une occupation *dans un but coercitif*, comme nous en avons déjà rencontré un certain nombre au cours de cette étude.

De ce caractère non conventionnel, il résulte que les droits et pouvoirs de l'occupant n'étaient déterminés par aucun texte, et ne résultaient que des principes généraux du droit. La France s'est d'ailleurs strictement conformée à ces principes. Elle a donné pour instructions au chef de ses troupes d'occupation de *ne pas s'immiscer dans l'administration* du territoire occupé, de ne pas substituer l'exercice de la souveraineté française à celle du Makhzen, de respecter l'autorité des chefs indigènes, en se bornant à assurer l'ordre et la tranquillité (1). Au point de vue de la

(1) V. *Id.*, p. 307, note 1. — V. aussi Déclaration du Ministre des Affaires Étrangères à la Chambre, le 5 juillet 1907 : *Journal Officiel* du 6, p. 1700.

Digitized by Google

juridiction, elle a déclaré que « le fait de son occupation à Oudjda n'avait pu modifier, en aucune manière, les règles de compétence et de procédure judiciaires établies par les traités, tant au regard des Français qu'au regard des ressortissants des autres Etats européens, tout au moins pour les litiges et les infractions *qui n'intéressaient pas directement la sécurité des troupes d'occupation* (1). »

La juridiction consulaire continua donc à fonctionner ; et, comme il n'existait pas à Oudjda de consulat de France, le gouvernement français décida, en 1909, pour rapprocher le juge du justiciable, de faire octroyer au Commissaire du gouvernement à Oudjda (un civil) par la légation de France à Tanger, une délégation l'investissant à titre permanent des fonctions judiciaires appartenant, soit dans l'ordre civil, soit dans l'ordre pénal, aux consuls dans les pays de Capitulations (2). Ce fut notamment cette juridiction consulaire, composée du commissaire du gouvernement faisant fonction de consul, de deux assesseurs choisis sur la liste des notables de la ville d'Oudjda et d'un greffier, qui fut appelée à statuer dans les instances ouvertes contre divers fonctionnaires et *officiers* français (M. Destailleur, les capitaines Pandori et Martinot, etc.), pour coalition de fonctionnaires et détournement de fonds des caisses chérifiennes. La *juridiction militaire* s'était d'abord saisie de l'affaire; mais, le 16 décembre 1911, le général Alix rendit une ordonnance de dessaisissement

(1) V. lettre du Ministre des Affaires Étrangères de France à M. Paul Bluysen, député, en date du 24 décembre 1911 : *Journal des Debats* du 25.

(2) V. lettre précitée du 24 décembre 1911. — L'article 3 de la loi du 23 mai 1836 prévoit une délégation de cette nature, et aucune disposition de l'édit de 1778 n'y fait obstacle.

Digitized by Google

pour *incompétence*, et fit remise des inculpés et des pièces de la procédure au tribunal consulaire. Celui-ci rendit sa sentence le 27 décembre 1911. L'un des trois jugements, celui concernant MM. Martinot et Méquesse, statuant sur la question de compétence qui avait été soulevée par l'un des inculpés, décida que la justice militaire n'avait pas à connaître de l'affaire, attendu qu'Oudjda n'était pas en territoire ennemi, et que les faits de la prévention n'avaient aucune connexion avec l'armée et n'avaient dès lors aucun caractère militaire (1).

Certains journaux anglais (2) ont assimilé l'occupation d'Oudjda à celle de Kiao-Tchéou par l'Allemagne, à la suite du meurtre de deux missionnaires allemands en 1897. C'est exact, à la condition qu'il soit bien entendu qu'il s'agit ici de l'occupation de Kiao-Tchéou à ses débuts, en novembre 1897, occupation qui fut effectivement, comme nous l'avons dit (3), une mesure coercitive, et non de l'occupation après la convention de mars 1898 : celle-ci, en effet, était une annexion déguisée, tandis qu'à Oudjda il n'y avait qu'une simple prise de gage toute temporaire, dans un but coercitif.

***

Le dessein du gouvernement français était, on l'a vu, de n'occuper Oudjda qu'à titre temporaire, et de conserver à cette occupation un caractère pacifique. Mais les faits furent ici plus forts que sa volonté. En octobre 1907, alors que toutes les réclamations françaises n'avaient pas encore

(1) V. *Le Temps* du 29 décembre.
(2) V. le *Daily Mail* et le *Times* des 26 et 27 mars 1907.
(3) V. ci-dessus, p. 522.

Digitized by Google

reçu satisfaction de la part du Makhzen, la colonne d'occupation fut attaquée par la tribu des Beni-Snassen, et il fallut procéder contre ceux-ci à une véritable expédition, pour arriver à la pacification de la région. La *continuation de l'occupation* d'Oudjda s'imposa alors, non plus seulement comme une mesure de coercition utile, mais comme une nécessité politique et stratégique, pour permettre à la France de suppléer à l'inexistence, par le fait du Makhzen, de la police franco-marocaine, et de *garantir* elle-même *la sécurité de sa frontière*, que le Sultan était impuissant à assurer.

Cette prolongation de l'occupation fut d'autant plus aisée que l'occupation d'Oudjda *échappait au domaine d'application de l'Acte d'Algésiras*, et que les Puissances étrangères n'avaient pas le droit d'en connaître. Les restrictions apportées, en effet, par cet Acte aux relations du Maroc et des Puissances, ne s'appliquaient pas à la région frontière dont Oudjda faisait partie, pour laquelle la France pouvait régler, directement et exclusivement avec le Sultan, toutes les questions de police (1). La France était donc fondée à occuper Oudjda sans demander à aucune puissance un assentiment préalable (2). Nous verrons qu'il n'en sera pas de même à Casablanca, et c'est ce qui donnera à cette autre occupation française au Maroc un caractère spécial.

Le *4 mars 1910*, intervint enfin, entre la France et le Makhzen, un *accord* pour régler la question de l'occupation

(1) V. accord franco-allemand du 28 septembre 1905.

(2) Pourtant, avant d'y procéder, elle avait prévenu les autres gouvernements de ses intentions (Circulaire du 25 mars 1907, *Livre jaune*, n° 220). Mais c'était là simplement un acte de courtoisie, et non la reconnaissance d'une obligation. Tous les gouvernements répondirent d'ailleurs par une approbation sans réserve.

Digitized by Google

d'Oudjda (1). Aux termes de l'article 2 de cet accord, le gouvernement français s'engageait à faire évacuer par ses troupes Oudjda et le territoire des Beni-Snassen ; mais cette évacuation n'aurait lieu que lorsque le Sultan aurait organisé des forces de police spéciales, s'élevant à 2.000 hommes, pour assurer la sécurité de la région frontière (art. 6). Le Sultan devait, en outre, aux termes de l'article 8, payer les frais occasionnés à la France par l'occupation.

Mais la désorganisation politique, chaque jour plus profonde, de l'Empire marocain, désorganisation qui aboutit bientôt à une complète anarchie, ne permit pas l'exécution de cet accord, et obligea la France à rester à Oudjda, jusqu'au jour où le Maroc tomba sous son protectorat, et où l'occupation changea de caractère et devint définitive (30 mars 1912) (2).

§ II. — L'Occupation française a Casablanca et dans la Chaouïa (aout 1907) (3).

L'occupation de la Chaouïa (4), quelques mois après celle

(1) V. texte *R. D. I. P.*, t. XVII (1910). *Doc.*, p. 43. — Cet accord était relatif aussi à la situation de la Chaouïa : V. ci-dessous, p. 553.

(2) V. ci-dessous, p. 556.

(3) Sur cette occupation, V. Rougier, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), pp. 173 et s., et t. XIX (1912), pp. 636 et s. ; et les documents cités ci-dessous.

(4) On désigne ainsi un territoire assez nettement délimité, affectant la forme d'un rectangle, qui s'appuie sur le rivage de l'Atlantique de chaque côté de Casablanca, dont le centre est une plaine et dont la périphérie est bordée de hauteurs s'élevant par degrés. Ce territoire est habité par une Confédération de douze tribus, qui, après avoir été fidèles au Makhzen, avaient chassé ses caïds et s'étaient gouvernées elles-mêmes.

Digitized by Google

d'Oudjda, fut motivée par de nouveaux attentats commis contre la vie des étrangers résidant au Maroc.

Le 30 juillet 1907, neuf ouvriers européens, — trois Français, trois Espagnols et trois Italiens —, employés aux travaux du port de Casablanca, sur la côte occidentale du Maroc, où des troubles avaient déjà éclaté l'année précédente, étaient assassinés par une troupe de Marocains des tribus environnantes se rattachant à la Chaouïa, qui pillaient et incendiaient ensuite les chantiers. Aussitôt, le gouvernement français, invoquant le *droit de police que lui conférait l'Acte d'Algésiras* (1), informa les Puissances signataires de cet Acte qu'il envoyait à Casablanca un corps de débarquement, de trois mille hommes, « qui occuperait la ville et la banlieue, *assurerait l'ordre et la protection des ressortissants étrangers* ». Il ajoutait qu'il n'agirait qu'*avec le concours de l'Espagne*, et conformément à l'Acte d'Algésiras (2).

Effectivement, aux 3.000 soldats français débarqués à Casablanca le 7 août, vint se joindre, dix jours après, un contingent espagnol de 400 hommes. Et un accord intervenu le 17 août, entre les cabinets de Paris et de Madrid, précisa les conditions de cette coopération (3). L'Espagne se chargeait de faire la police et de maintenir l'ordre dans la banlieue de Casablanca. A la France incombait la mission d'assurer la police à l'intérieur de la ville, et d'exercer les représailles jugées nécessaires contre les tribus coupables des assassinats du 30 juillet.

(1) Nous avons vu que ce n'était pas en vertu de ce droit de police qu'avaient été effectuées les occupations de Tanger et d'Oudjda.

(2) V. Circulaires des 1er et 4 août 1907, *Livre jaune*, Affaires du Maroc, 1907, nos 336 et 356.

(3) V. *Livre jaune*, 1907, no 406.

Digitized by Google

***

Ces mesures, dans la pensée des deux gouvernements associés, devaient avoir un *caractère tout à fait provisoire*. Sitôt l'ordre rétabli, la France et l'Espagne hâteraient l'organisation de la police prévue par l'Acte d'Algésiras, et rembarqueraient ensuite leurs troupes.

En fait, les événements contraignirent bientôt la France, qui avait assumé la presque totalité de l'œuvre à accomplir, à *développer son action bien au delà des limites qu'elle s'était assignées* : elle dut élever considérablement le chiffre de son corps expéditionnaire, procéder à une longue et difficile expédition, marquée par des combats nombreux, et occuper militairement toute la région de la Chaouïa, sans qu'il fût possible de prévoir quel jour cette occupation pourrait prendre fin.

D'une part, en effet, les tribus coupables des attentats de Casablanca, loin de se soumettre, se soulevèrent en masse dès les premières reconnaissances que le général Drude tenta autour de la ville, et prirent même l'offensive contre les troupes françaises (1). Pour les réduire, pour en finir avec les désordres et les pillages dans la région de Casablanca, il fallut porter la guerre sur leur propre territoire. A cet effet, le chiffre du corps d'occupation français dut être successivement porté à 6.000 hommes d'abord, en septembre 1907, puis à 9.000, au début de 1908, enfin à *14.000 hommes, en mars 1908* (2) ; et le

(1) V. Rougier, *loc. cit.*, t. XVI, p. 178.

(2) V. Rapport de M. Doumer, rapporteur général du budget, *Journal Officiel* du 9 mai 1908, annexe n° 1611, p. 248. — V. aussi le rapport du général d'Amade au ministre de la guerre, *Journal Officiel* du 11 avril 1908, p. 129.

Digitized by Google

commandement en fut confié au général d'Amade, en remplacement du général Drude. Successivement alors furent occupés Mediouna, Ben Rechid, Settat qui commande la route de Marrakech à Fez, Bou-Denib, et même Azemmour non loin de Mazagan ; de sorte qu'en juin 1908, l'ensemble des postes français formait un vaste arc de cercle, de plus de 70 kilomètres de rayon, s'étendant à travers la Chaouïa, avec Casablanca pour centre.

Grâce à cette offensive énergique, la pacification de la Chaouïa eût été à peu près obtenue au milieu de 1908, et la France eût pu songer à évacuer le territoire occupé, si l'entrée en ligne du prétendant Moulay-Hafid, champion du fanatisme et de la xénophobie, ses excitations à la guerre sainte contre les étrangers, et l'impuissance du sultan Abd-el-Aziz, contre lequel se soulevaient toutes les grandes villes du Maroc (1), n'étaient venues compliquer la situation et faire de l'occupation de la Chaouïa une mesure de sécurité européenne.

La France fut donc amenée par la force des choses à *prolonger son occupation*. Toutefois, lorsque, à la fin de 1908, Moulay-Hafid, devenu le seul maître du Maroc, eut abandonné son attitude hostile de prétendant et donné des preuves de ses intentions pacifiques, le gouvernement français crut pouvoir *commencer le rapatriement des troupes* occupant la Chaouïa : 8.000 hommes furent ainsi rappelés (2). Peu après, au début du mois de février 1909, le

(1) V. Rougier, *loc. cit.*, t. XVI, p 217. — Le 19 août 1907, Marrakech, la capitale du Sud, avait proclamé Moulay-Hafid ; puis Fez avait suivi, le 4 janvier 1908, ensuite Mequinez, Ouzan, Tetouan, Tanger ; de sorte qu'au mois d'août 1908, Moulay-Hafid était le seul maître du Maroc.

(2) V. *Journal des Débats* du 28 décembre 1908.

Digitized by Google

général d'Amade quittait son commandement pour rentrer en France, en même temps que M. Regnault était envoyé à Fez auprès du nouveau sultan, Moulay-Hafid (1), pour discuter avec lui les questions particulières aux rapports de la France et du Maroc, et notamment, comme le déclarait M. Pichon, ministre des Affaires Étrangères, pour « préparer l'évacuation de la Chaouïa, en prenant des précautions telles que nous ne soyons pas exposés à recommencer une expédition pour venir à bout de la turbulence des tribus (2). »

Effectivement, le *4 mars 1910*, était signé, entre la France et le Makhzen, un *accord* (3) par lequel le gouvernement français déclarait qu'il n'avait jamais cessé de considérer la ville de Casablanca comme territoire marocain, qu'il n'avait pas l'intention d'y exercer une occupation définitive (art. 10), et promettait d'*évacuer la Chaouïa* (art. 1), lorsque le Makhzen y aurait organisé une force de 1.500 hommes dirigée par des instructeurs français, et aurait payé les frais de guerre occasionnés par l'occupation des troupes françaises dans l'Empire marocain (art. 8) : obligations militaires et financières que, de son côté, le Sultan s'engageait à remplir.

Ainsi la France, respectueuse des stipulations de l'Acte d'Algésiras et de ses déclarations du début, ne voulait point donner à son occupation un caractère définitif. Mais des événements survinrent bientôt qui modifièrent complètement la situation.

Au début de l'année *1911*, avant que la Chaouïa ne fût

(1) Celui-ci venait d'être officiellement reconnu, le 6 janvier 1909, par les Puissances signataires de l'Acte d'Algésiras.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p 242, note 4.

(3) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XVII (1910), *Doc.*, p. 43.

Digitized by Google

évacuée, éclata le *soulèvement de Fez* et des tribus environnantes, qui mit en péril, à la fois, le pouvoir du Sultan et la vie des nombreux Européens habitant cette ville. Le 27 avril, le Sultan, bloqué dans sa capitale, adressa au gouvernement français une demande officielle de secours (1). Celui-ci avertit les Puissances signataires d'Algésiras de cette demande et de la nécessité où il se trouvait de procéder à une nouvelle intervention qui, d'après lui, devait être temporaire. Aucune d'elles ne fit d'objections et n'éleva de critiques (2).

Une colonne expéditionnaire, forte de 8.000 hommes, partit alors de Casablanca, sous le commandement du général Moinier, afin de *rétablir l'ordre et de soutenir le pouvoir chérifien* défaillant. Et, pour faire face à ce nouveau danger, non seulement il ne fut plus possible de continuer l'évacuation de la Chaouïa, mais il fallut y envoyer de nouvelles troupes.

***

L'occupation par les troupes françaises de la capitale de l'Empire marocain, occupation qu'il fut nécessaire de prolonger pour éviter une nouvelle tentative des rebelles, ouvrit d'ailleurs une phase nouvelle de la question marocaine, celle que l'on a appelée « la phase de la faillite d'Algésiras » (Rougier), qui aboutit, après des négociations diplomatiques délicates, à l'établissement du protectorat de la France sur le Maroc.

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), p. 639, note 1. Cette demande n'eût d'ailleurs pas été, à elle seule, un titre juridique suffisant pour l'occupation, puisque, par suite du régime international institué au Maroc par l'Acte d'Algésiras, Moulay-Hafid n'était pas maître de disposer à son gré des destinées de son Empire.

(2) V. *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), p. 642, note 1.

Digitized by Google

Le *1er juillet 1911*, en effet, tandis que les troupes françaises étaient encore à Fez, un nouvel et grave incident fut soulevé par le gouvernement allemand, qui envoya un navire de guerre dans les eaux d'*Agadir*. La France, alors, jugeant que l'Acte d'Algésiras était devenu insuffisant pour faire face aux éventualités politiques, se résolut à entrer en négociations avec l'Allemagne, pour obtenir le désintéressement de celle-ci au Maroc (1) et acquérir ainsi elle-même sa pleine liberté d'action dans ce pays. Après des négociations longues et laborieuses, fut signée à Berlin, le *4 novembre 1911*, une *convention* (2), par laquelle le gouvernement allemand déclara qu' « il n'entraverait pas l'action de la France en vue de prêter son assistance au gouvernement marocain pour l'introduction de toutes les réformes administratives, judiciaires, économiques, financières et militaires, dont il aurait besoin pour le bon gouvernement de l'Empire » ; qu'il n'apporterait aucun obstacle aux mesures que la France pourrait être amenée à prendre pour « préciser et étendre son contrôle et sa protection », notamment qu'il « ne ferait pas obstacle à ce que la France, après accord avec le gouvernement marocain, procédât aux *occupations militaires* du territoire marocain qu'elle jugerait nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité des transactions commerciales. » Et, dans une lettre annexe à cette Convention, le gouvernement allemand fit connaître que, « dans l'hypothèse où le gouvernement français croirait devoir assumer *le protectorat* du Maroc, il n'y apporterait aucun obstacle. »

(1) Comme elle avait déjà obtenu ceux de l'Angleterre, de l'Espagne et de l'Italie (V. ci-dessus, p. 410).

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), *Doc.*, pp. 7 et 12. — Ratifications échangées à Paris, le 12 mars 1912.

Digitized by Google

Cet accord était à peine ratifié que la France, ayant enfin les mains libres, signait à Fez avec le sultan du Maroc, le *30 mars 1912*, un *traité* qui établissait son *protectorat* sur l'Empire chérifien (1). Par ce traité, analogue aux traités du Bardo et de la Marsa qui avaient organisé le protectorat tunisien, le sultan reconnaissait au gouvernement français le droit d'introduire au Maroc toutes les réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires qu'il jugerait utile (art. 1), et l'autorisait à procéder immédiatement aux occupations militaires du territoire marocain qu'il jugerait nécessaires au maintien de l'ordre (art. 2).

Bien que ce protectorat n'ait *pas encore* été *accepté par toutes les Puissances* (l'Angleterre, par exemple, n'a pas encore adhéré), il n'en constitue pas moins, dès maintenant, un régime nouveau du Maroc et, désormais, les occupations françaises dans ce pays, notamment celle de la Chaouïa, n'ont plus le caractère d'occupations militaires proprement dites, mais sont des *occupations de protectorat* (2).

***

Telle fut cette longue et pénible occupation de la Chaouïa. Nous en avons expliqué l'origine, marqué les principales circonstances, indiqué l'aboutissement. Il nous reste à en préciser les caractères, à montrer en quoi elle ressemble aux occupations militaires que nous avons étudiées précédemment, en quoi aussi elle en diffère.

Tout d'abord, est-ce bien une occupation conventionnelle, consentie par le souverain du pays occupé, qui fait

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), *Doc.*, p. 17.
(2) V. ci-dessus, p. 457.

Digitized by Google

appel au concours de l'étranger pour assurer momentanément l'ordre sur son territoire, comme nous en avons vu de nombreux exemples ? Certes non, et on ne saurait comparer cette situation avec celle de la France en Espagne (1823) ou dans les Etats pontificaux (1849), ni avec celle de l'Autriche au Piémont et à Naples (1821). Sans doute, l'occupation de la Chaouïa eut lieu *au nom du Sultan et avec son assentiment*. Mais celui-ci ne l'avait *pas demandée:* il se borna à accepter, sans protester, le fait de l'occupation française, parce qu'il ne pouvait faire autrement.

Ici, du reste, l'occupant se trouvait dans une situation spéciale. Les rapports de la France et du Maroc, en effet, n'étaient pas régis par le droit commun international, mais par l'*Acte d'Algésiras*, qui *avait internationalisé le Maroc* dans une certaine mesure. Or, les garanties données par cet Acte à l'indépendance du sultan, l'étaient beaucoup moins dans l'intérêt de celui-ci que dans un intérêt général européen : de telle sorte que le seul consentement du Sultan n'aurait pu suffire à légitimer une occupation contraire aux stipulations de la Conférence d'Algésiras. Il fallait encore l'*assentiment des Puissances signataires* de l'Acte du 7 avril 1906. Cet assentiment, il est vrai, ne fit pas défaut à la France. Nous avons vu, en effet, que les circulaires des 1er et 4 août 1907, annonçant l'envoi d'un corps de débarquement à Casablanca, ne soulevèrent aucune objection de la part des chancelleries ; celles-ci, d'autre part, donnèrent également leur approbation, au moins tacite, aux diverses mesures que le gouvernement français leur soumit par la suite.

De là, en outre, résultait pour l'occupant l'*obligation de se mouvoir dans le cadre des arrangements d'Algésiras*, c'est-à-dire que son occupation devait satisfaire aux conditions

Digitized by Google

suivantes : 1° n'avoir lieu que conjointement avec l'Espagne. Mais nous avons montré que si, *théoriquement*, et pour sauvegarder les apparences, l'occupation de Casablanca et de la Chaouïa fut une *occupation mixte, franco-espagnole*, en réalité, elle fut effectuée par la France isolément ; la coopération franco-espagnole ne fut qu'un leurre, l'Espagne se désintéressant de la Chaouïa pour agir séparément dans le Riff(1); — 2° respecter l'indépendance du Sultan; — 3° n'être que provisoire, et cesser dès que la police internationale, prévue par l'Acte d'Algésiras, serait organisée à Casablanca. Mais on a vu que, par la force des choses, l'occupation se prolongea et aboutit à un protectorat.

*
* *

Enfin, un dernier caractère de cette occupation, c'est qu'elle ne fut *pas pacifique*.

Sans doute, on ne saurait dire que ce fut, juridiquement, une occupation de guerre, puisqu'il n'y avait pas état de guerre entre la France et le Maroc, et que même, loin de combattre le Sultan, la France entendait agir de concert avec lui et restaurer son autorité. « Fidèles à l'esprit comme à la lettre de l'Acte d'Algésiras, écrivait, le 6 août 1907, le chargé d'affaires français au représentant du Sultan (2), nous entendons restaurer l'autorité du Makhzen, là où la faiblesse, ou la complicité, de ses représentants avec les fauteurs de troubles l'ont détruite. » Et la Note demandait en conséquence à S. M. Chérifienne « de prescrire à ses agents et ses sujets de Casablanca de se soumettre aux ordres du gouvernement français ».

(1) V. ci-dessous, pp. 560 et s.
(2) V. *Livre jaune*, 1907, n° 376, annexes 1 et 2.

Digitized by Google

Il n'en est pas moins vrai qu'en fait, l'existence d'hostilités presque continuelles entre les troupes d'occupation et les tribus Chaouïa donna à cette occupation *la plupart des caractères d'une occupation de guerre.* Les troupes françaises eurent même recours à des razzias de récoltes et de troupeaux (1) : mesure rigoureuse, certes, mais nécessaire envers des populations nomades ou semi-nomades. — En dehors de cela, d'ailleurs, elles observèrent, conformément aux Instructions du gouvernement (2), les règles édictées par la Conférence de la Haye pour la guerre sur terre, bien que cette observation du Règlement de la Haye ne s'imposât point — alors même qu'il y eût eu une véritable guerre —, puisque le Maroc n'avait pas été partie contractante aux conventions de la Haye.

Rappelons enfin que c'est à l'occasion de cette occupation que se produisit, entre la France et l'Allemagne, le grave *incident des déserteurs de Casablanca* (25 septembre 1908), au sujet du *droit de juridiction* de l'armée occupante à l'égard de ses membres dans un pays de Capitulations : conflit qui fut tranché par le Tribunal arbitral de la Haye, le 22 mai 1909 (3).

*
* *

Comme on le voit, l'occupation militaire de la Chaouïa se différencie nettement de celle d'Oudjda qui avait lieu à la même époque dans le Maroc oriental. L'une est une occupation mixte, franco-espagnole, bornée et contenue par les arrangements d'Algésiras ; l'autre est exclusivement française et échappe au contrôle des Puissances signataires

(1) V. Rougier, *loc. cit.*, t. XVI, p. 181.
(2) V. *Journal officiel* du 21 février 1908, p. 200.
(3) V. ci-dessous, 2e partie, chap. III, sect. II, pp. 648 et s.

Digitized by Google

de l'Acte d'Algésiras. Celle-ci est une prise de gage pure et simple, une mesure coercitive, imposée au Makhzen pour obtenir de lui l'exécution de ses obligations ; celle-là est une mesure de police effectuée avec l'assentiment du Sultan, en son nom, et pour restaurer son autorité. La première est, en fait, une occupation de guerre ; la seconde, comme toute prise de gage, est essentiellement pacifique. Provisoires toutes deux, elles aboutissent à l'établissement du protectorat français au Maroc.

§ III. — Occupations espagnoles dans le Riff (1908-1912).

Tandis que la France, par le moyen des occupations militaires, faisait peu à peu la tache d'huile dans le Maroc oriental et occidental, l'Espagne, à laquelle l'accord passé avec la France, le 3 octobre 1904 (1), avait reconnu une zone d'influence et à qui l'Acte d'Algésiras avait attribué, concurremment avec la France, l'exercice de la police au Maroc, ne restait pas inactive. Si, comme nous l'avons dit (2), elle s'était désintéressée de Casablanca et de la Chaouïa, c'était pour concentrer son effort dans sa zone personnelle : et, elle aussi, elle eut recours au procédé de l'occupation militaire pour y consolider sa domination.

Les occupations espagnoles dans le Riff *ressemblent assez à celle d'Oudjda* par la France. Ce sont, en effet, elles aussi, des prises de gage dans un but coercitif ; de plus, la région du Riff, aussi bien que la frontière algéro-maro-

(1) V. texte *R. D. I. P.*, t. XIX (1912), *Doc.*, p. 19.
(2) V. ci-dessus, p. 558.

Digitized by Google

caine, était en dehors de la sphère d'application de l'Acte d'Algésiras, l'Espagne y réglant les questions de police directement avec le Sultan.

En *février 1908*, le gouvernement espagnol, alléguant que le Sultan avait manqué aux clauses du traité hispano-marocain du 5 mars 1894 et de la convention additionnelle du 24 février 1895 (1), qui l'obligeaient à assurer l'ordre autour des presidios espagnols (2), avec des forces suffisantes (art. 4), fit occuper l'embouchure de la *Mar-Chica*, située non loin du sud-est de Mélilla, un des cinq presidios qu'elle possède sur la côte méditerranéenne. La Circulaire, en date du 13 février, par laquelle le gouvernement de Madrid notifiait cette mesure aux Puissances (3), déclarait expressément que cette occupation était faite *à titre purement provisoire*, en attendant l'envoi de soldats chérifiens, et qu'elle ne présentait aucune importance au point de vue militaire.

Peu après, en mars 1908, l'Espagne complétait l'occupation de Mar-Chica par celle de *Cabo del Agua* (*Cap de l'Eau*), point fortifié sis en face des îles Zaffarines, où elle possède une autre presidio, et y envoyait trois compagnies d'infanterie et trois sections d'artillerie. Le prétexte donné était, cette fois, la nécessité d'établir, sur ce point de la côte, un dépôt de vivres et d'eau pour le ravitaillement de la garnison des Zaffarines : charge qui,

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, t. II (1895), *Doc.*, pp. 1 et 3.

(2) On désignait ainsi certains établissements, d'assez peu d'importance, concédés à l'Espagne sur la côte septentrionale du Maroc par divers traités conclus entre ces deux puissances aux XVIIIe et XIXe siècles : V. ROUARD DE CARD, *Les relations de l'Espagne et du Maroc*, 1905.

(3) V. *Livre rouge*, n° 623.

Digitized by Google

aux termes de l'article 4 du traité de 1894 — déjà invoqué à propos de l'occupation de Mar-Chica — incombait au Makhzen, mais que celui-ci n'avait pas remplie ; d'où l'obligation pour l'Espagne de se substituer au Makhzen, provisoirement d'ailleurs, ainsi que le déclarait le ministre d'État aux Cortès, et sous réserve d'évacuer Cabo del Agua, comme Mar-Chica, lorsque le Sultan fournirait les garanties d'ordre nécessaires (1).

Les griefs allégués par l'Espagne étaient, on le voit, assez peu sérieux ; ce n'étaient, en réalité, que des prétextes, à la différence de ceux qui avaient motivé l'occupation d'Oudjda. De plus, l'Espagne, en *ne précisant pas les garanties qu'elle exigeait*, et en restant seule juge du degré de protection nécessaire à ses presidios, pouvait toujours déclarer insuffisantes les garnisons fournies par le Makhzen et donner ainsi à son occupation une durée complètement indéterminée.

C'est en fait ce qui arriva. Non seulement les Espagnols restèrent à Mar-Chica et à Cabo del Agua, mais encore, en mars 1909, ils exécutaient deux nouvelles expéditions militaires, suivies d'occupation, l'une autour de Melilla, l'autre autour de Ceuta. Puis, à la suite du massacre par les Kabyles de six ouvriers espagnols, le 9 juillet 1909, le gouvernement de Madrid entreprit une expédition militaire importante qui devait se prolonger jusqu'à la fin de l'année, concentrant dans la région du Riff jusqu'à *70.000 hommes* et étendant considérablement son rayon d'action (2).

(1) V. *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 200, note 4.

(2) V. Rougier, « Les occupations espagnoles au Maroc », *R. D. I. P.*, t. XX (1913), p. 127.

Digitized by Google

Le Sultan protesta contre cette expédition (1) ; mais l'Espagne n'en continua pas moins la conquête militaire de toute la côte méditerranéenne du Maroc et d'une partie de l'hinterland du Riff. Enfin, le *16 novembre 1910*, elle signa avec le Sultan un *traité* qui régularisait la situation de fait née de ces occupations et affermissait ses positions (2). Par ce traité, qui offre de grandes ressemblances avec l'accord franco-marocain du 4 mars précédent (3), le gouvernement espagnol s'engageait à « faire rentrer les troupes espagnoles dans les limites du territoire espagnol », aussitôt que fonctionnerait une organisation nouvelle de la police du Riff, que le traité prévoyait (art. 3). De son côté, le Sultan s'obligeait à verser à l'Espagne, pour la rembourser des frais qu'il lui avait occasionnés en la mettant dans la nécessité d'avoir recours à une expédition militaire, une indemnité de 65 millions de pesetas, à payer en 75 ans.

Telle était la situation, lorsque survinrent en 1911 les *événements de Fez*, qui contraignirent la France à occuper la capitale chérifienne. Le gouvernement espagnol répondit à cette action de la France par une action parallèle dans sa zone, sous prétexte d'éviter dans celle-ci des répercussions de l'expédition de Fez, en réalité pour faire contre-poids à l'influence grandissante de la France. Le *31 mai 1911*, il fit occuper par ses troupes la ville de *Tétouan*, et, le 8 juin, *Larache* et *El-Ksar* (4).

Ces occupations, véritables mesures de conquête et que rien ne justifiait, soulevèrent les protestations de la France. Mais, avant que les difficultés franco-espagnoles fussent

(1) *Id.*, pp. 128, note 5, et 135, note 1.
(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XVIII (1911), *Doc.*, p. 1.
(3) V. ci-dessus, p. 548.
(4) V. ROUGIER, *loc. cit.*, pp. 141 et s.

Digitized by Google

résolues et même abordées, éclatait l'incident franco-allemand d'Agadir (1er juillet) qui, nous l'avons vu, aboutit à l'établissement du protectorat français au Maroc (30 mars 1912).

Les négociations franco-espagnoles reprirent alors et aboutirent à une *convention*, signée à Madrid le *27 novembre 1912* (1), « en vue, dit le préambule, de préciser la situation respective des deux pays à l'égard de l'empire chérifien ». Aux termes de cette convention, à laquelle le Sultan a donné son adhésion, la France, dont le gouvernement espagnol reconnaissait le protectorat sur le Maroc, transportait à l'Espagne, en ce qui concerne la zone d'influence de celle-ci, les droits résultant pour lui, sur tout le territoire marocain, du traité du 30 mars 1912; il reconnaissait l'autonomie administrative de cette zone, qui devait être administrée sous le contrôle d'un Haut Commissaire espagnol, par un khalifa choisi par le Sultan, et déclarait notamment que, dans la dite zone, c'était à l'Espagne seule qu'il appartenait de « veiller à la tranquillité » et de « prêter assistance au gouvernement marocain pour l'introduction de toutes les réformes administratives, économiques, financières, judiciaires et militaires dont il aurait besoin. »

C'était, en réalité, l'établissement du *protectorat espagnol* sur la zone nord de l'empire marocain, et désormais les occupations militaires de l'Espagne dans cette région deviennent des occupations de protectorat.

(1) V. texte, *Journal Officiel* du 5 avril 1913, p. 3049. — Ratifications échangées le 2 avril 1913.

Digitized by Google

CONCLUSION

Ce qui ressort de cette longue étude historique, c'est d'abord le *grand nombre*, la fréquence des occupations militaires en dehors du cas de guerre, et aussi la *diversité de leurs aspects*. On trouve, en effet, des clauses d'occupation dans les traités de paix, dans les traités d'alliance, dans les traités de protectorat, dans toutes sortes de conventions internationales ; et il y a même des occupations militaires pacifiques qui ont lieu en dehors de tout traité. Quant aux buts de ces occupations, ils sont presque aussi nombreux que celles-ci elles-mêmes.

Les plus fréquentes sont les *occupations de garantie*, ou à titre de gage, que l'on rencontre très souvent dans les traités de paix, pour garantir l'exécution fidèle des stipulations du traité, notamment le paiement d'indemnités de guerre, et qui ont remplacé l'ancienne hypothèque du droit des gens. Qu'il nous suffise de rappeler les occupations des États romains en 1797, des places prussiennes de l'Oder en 1808, des forteresses françaises du nord et de l'est en 1815, des Principautés danubiennes en 1829, de l'archipel chinois des Chou-San en 1842, de Canton et autres villes chinoises en 1860, des provinces françaises de l'est

Digitized by Google

en 1871, de Formose et de Tamatave en 1885, du port siamois de Chantaboun en 1893, de Weï-haï-Weï en 1895, de la Thessalie en 1897, de Manille en 1898, du Thibet en 1904, des îles de l'Archipel en 1912.

Très nombreuses aussi sont les occupations conventionnelles, — le plus souvent en vertu de traités d'alliance, — *pour venir en aide à un gouvernement ami*, contre ses ennemis du dedans ou du dehors. C'est le caractère de la plupart des occupations françaises à l'étranger à l'époque Révolutionnaire : occupations de la République batave (1795), de Venise (1797), des Républiques cisalpine, romaine, helvétique (1798), de la République parthénopéenne (1799); telles sont aussi les occupations de la Sainte-Alliance : occupations autrichiennes à Naples et au Piémont (1821), occupation française en Espagne en (1823); telles également les occupations françaises à Rome, en 1849, et au Mexique, en 1864, après l'avènement de Maximilien. Ces occupations, malgré leur caractère conventionnel, constituent, en général, des *interventions* dans les affaires intérieures du pays occupé, c'est-à-dire des atteintes au principe de l'indépendance mutuelle des Etats: interventions condamnées par le droit des gens. Aussi, de nos jours, se font-elles plus rares en Europe, par suite de la notion plus précise qu'ont les Etats de leur droit de souveraineté. On n'en trouve plus guère d'exemples qu'en Turquie, où l'intervention européenne est constante : c'est ainsi que l'Angleterre occupe Chypre, depuis 1878, en vertu d'un traité d'alliance avec la Porte; que l'Autriche a occupé pendant trente ans la Bosnie et l'Herzégovine, en vertu du traité de Berlin et de la convention de Constantinople; et que, de 1897 à 1908, les Puissances ont occupé l'île de Crète, qui leur avait été remise en dépôt par le

Digitized by Google

Sultan. Par contre, ces occupations conventionnelles par un allié ou un ami, sont devenues fréquentes hors d'Europe, sous la forme d'occupations de protectorat.

Nous avons rencontré aussi des occupations qui, bien que résultant de traités de paix, n'étaient pas des occupations de garantie : par exemple, l'occupation de la Bulgarie par les Russes, en vertu de la paix de San-Stefano (1878), celle des provinces péruviennes de Tacna et Arica par le Chili, en exécution du traité d'Ancon (1883), celle de Cuba par les États-Unis, à la suite du traité de paix du 10 décembre 1898 ; telles aussi, en temps de coalitions, par exemple sous Louis XIV, sous Napoléon Ier, les occupations *dictées par des considérations stratégiques* et destinées, tant à faciliter les opérations militaires contre une autre puissance, qu'à garantir la neutralité de l'État occupé jusqu'à la paix générale : occupations de la Lorraine et de l'Electorat de Brandebourg au XVIIe siècle, du Piémont, de Gênes, des duchés de Bade et de Wurtemberg en 1796, du royaume de Naples en 1801. — De ces occupations, on peut rapprocher celle du territoire ottoman par les forces franco-anglaises pendant la guerre de Crimée (1854), celles de la Corée par le Japon, lors des guerres de 1894 et de 1904 avec la Chine et la Russie. C'étaient, elles aussi, en effet, des occupations conventionnelles, *en vue des besoins de la guerre* et pour faciliter les hostilités, mais qui résultaient de traités d'alliance et non plus de traités de paix.

Nous avons vu, d'autre part, des occupations exercées *en vertu d'un mandat* conféré à l'occupant par deux ou plusieurs puissances, d'autres exercées par plusieurs États collectivement. Comme exemples des premières, rappelons les occupations du Vexin par les Templiers (1158), de la Valteline par le Pape (1621), de la citadelle de Luxembourg

Digitized by Google

par la Prusse (1815), de Naples et du Piémont par l'Autriche (1821), de l'Espagne, de la Morée et de la Belgique par les troupes françaises en 1823, 1828 et 1831, du Sleswig par un corps suédois (1849), de la Syrie par la France (1860), de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche en 1878 (1).

Quant aux *occupations collectives*, bien qu'elles soient assez rares, nous en avons trouvé pourtant plusieurs exemples : occupation de la France par les Alliés en 1815, occupation des États Pontificaux par les puissances catholiques en 1849, occupations franco-anglaises en Turquie (1854), en Grèce (1854) et en Chine (1860), occupation anglo-franco-espagnole au Mexique (1862), occupation du Sleswig-Holstein par la Prusse et l'Autriche (1864). Il semble même que les occupations collectives tendent à devenir plus fréquentes, à mesure que se développe l'idée d'une communauté internationale et de la solidarité des États : occupations internationales en Crète (1897), en Chine (1901), en Corée (1904), à Mitylène (1905) et à Scutari (1913).

Ce ne sont point là encore toutes les variétés d'occupations militaires en temps de paix. N'y a-t-il pas, en effet, les *occupations de protectorat*, très répandues de nos jours (Tunisie, Annam, Cambodge, Corée, Maroc, etc.), et les *occupations à bail*, qui paraissent susceptibles de se développer avec la politique d'expansion coloniale ? Il est vrai qu'elles présentent, les unes et les autres, des caractères

(1) Nous avons vu, de même, que l'article 10, § 12 du traité d'Amiens (27 mars 1802) avait confié à des troupes napolitaines le mandat d'occuper l'île de Malte, après le départ des Anglais et jusqu'à ce que l'Ordre des Chevaliers y eût mis une garnison suffisante, mais que cette occupation n'eut pas lieu.

Digitized by Google

sensiblement différents de ceux des occupations militaires ordinaires.

Enfin, nous avons rencontré assez fréquemment des occupations pacifiques en dehors de toute convention : simples *occupations de fait*, exercées généralement à titre de prises de gage, dans un but coercitif. Telles furent les occupations des États romains en 1806, de la Morée en 1828, de la République de Cracovie en 1836, des Principautés danubiennes en 1853, du Pirée (1854), du Mexique (1862), du Sleswig-Holstein (1864), du Turkestan chinois (1871), de l'Egypte (1882), de Majunga (1883), de Corinto (1896), de Kiao-Tchéou (1897), de la Mandchourie (1900), de Mitylène en 1901 et 1905, d'Oudjda (1907), du Riff marocain (1908). Rappelons aussi les occupations de Monaco (1848), de la Crète (1897), de Cuba (1898) et celle d'Ancône en 1832, — à son début du moins, — qui, sans être des mesures de contrainte, furent, elles aussi, de pures occupations de fait.

***

Une autre conclusion se dégage encore de cet examen historique : c'est le *développement qu'a pris, de nos jours, la pratique des occupations militaires en dehors du cas de guerre*.

Presque inconnue de l'Antiquité et du Moyen-Age, rare jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, l'occupation militaire pacifique est devenue fréquente depuis la Révolution française, et surtout depuis un quart de siècle, où elle a acquis une importance considérable. Non seulement, en effet, elle sert, comme par le passé, de gage de l'exécution fidèle des traités ; non seulement même, elle est devenue *presque l'unique mode de garantie* de ces derniers, les autres ayant

Digitized by Google

disparu peu à peu de la pratique internationale ; non seulement — et bien que la notion de souveraineté et d'indépendance des États se soit précisée et énergiquement affirmée dans le droit moderne —, elle intervient encore, comme autrefois, pour assurer, à titre d'alliance, de secours, de protection, de défense commune, le rétablissement de l'ordre dans un pays troublé ou pour consolider l'établissement d'un nouveau gouvernement ; mais, en outre, on a parfois recours à elle, de nos jours, pour garantir des emprunts internationaux qui, avec le développement moderne du crédit et des rapports entre nations, avec aussi l'appel à la vie civilisée de pays neufs, encore inorganisés et inexploités, sont devenus si fréquents dans l'histoire contemporaine. — Enfin, nous venons de voir qu'elle est, à l'heure actuelle, *l'un des procédés*, et même le plus courant, *employés par les États colonisateurs* pour masquer, sous un voile hypocrite, leurs entreprises de conquête. Et elle revêt alors les formes les plus diverses, suivant les cas, suivant les nécessités pratiques du moment : tantôt c'est une occupation amicale prolongée, tantôt une occupation à bail plus ou moins longue, sorte de location de territoires ; d'autres fois, l'occupation résulte d'un traité de protectorat ; parfois encore, c'est une simple situation de fait, déclarée temporaire, mais que l'on s'efforce de consolider, de régulariser peu à peu, et de rendre définitive.

Mais, en même temps qu'elle devenait plus fréquente, qu'elle s'adaptait à des situations plus variées, que le but poursuivi par le moyen de l'occupation militaire se diversifiait, celle-ci *perdait son véritable caractère*. Nous avons montré, en effet, que plusieurs des occupations les plus récentes n'étaient pas des occupations militaires proprement dites, mais bien plutôt des annexions, déguisées

Digitized by Google

sous le nom d'occupation, tant pour rassurer le pays conquis que pour donner le change aux tiers. Encore convenait-il de marquer cette *évolution*, que subit de nos jours la notion de l'occupation militaire pacifique, avant d'aborder l'étude juridique de cette forme d'occupation, étude qui va faire l'objet de la seconde partie de cet ouvrage.

Digitized by Google

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

Théorie générale de l'occupation militaire en temps de paix.

« Les peuples sont respectivement indépendants et souverains, quel que soit le nombre d'individus qui les composent et l'étendue du territoire qu'ils occupent. »

(*Déclaration du Droit des gens*, rédigée par Grégoire, art. 2).

Nous avons vu ce qu'est l'occupation militaire en temps de paix, en quoi elle diffère de l'occupation de guerre, et les formes sous lesquelles elle est susceptible de se présenter. Puis, nous avons montré quelle place ce genre d'occupation militaire a tenue aux diverses époques de l'histoire, comment il s'est développé, devenant à la fois plus fréquent et plus divers d'aspect : en d'autres termes, nous avons exposé la *pratique* de l'occupation militaire pacifique dans l'ancien droit et dans le droit moderne, faisant l'analyse de chaque occupation particulière de manière à en dégager les caractères spéciaux.

Il nous reste maintenant à en donner la *théorie générale* qui, précédée ainsi de l'exposé des faits, élaborée à l'aide de ceux-ci dont elle sera, en quelque sorte, la synthèse,

Digitized by Google

sera construite d'après une saine méthode scientifique. Nous allons, par l'examen des traités d'occupation, de la coutume internationale, des décisions de jurisprudence et des sentences arbitrales relatives à cette question, essayer de dégager les règles générales qui dominent cette matière, et de montrer ce qu'est la notion moderne de l'occupation militaire en temps de paix.

Nous disons « la notion moderne », car il ne paraît guère douteux que l'occupation militaire pacifique, telle qu'on la pratique *de nos jours*, est assez *différente de celle que connut le vieux droit international*. Les idées, en effet, qui ont amené l'évolution et la transformation presque absolue de la notion de l'occupation de guerre (1), notamment la conception plus précise et le respect plus grand des droits

(1) On sait, en effet, que, jusqu'au XVIIe siècle, la notion romaine de l'*occupation-conquête*, de la guerre autorisant l'appropriation immédiate des biens de l'ennemi, était restée admise et incontestée. — Puis GROTIUS (*De jure belli ac pacis*, liv. III, ch. VI, § 4) s'éleva contre la rigueur de cette règle et exigea, pour qu'il y eût transfert de propriété ou de souveraineté en faveur du vainqueur, que la possession du pays ennemi fût durable; et la pratique traduisit bientôt cette idée, par l'usage de confirmer ou d'infirmer, par le traité de paix, le déplacement de souveraineté qui avait pu se produire au cours de la campagne. Cet usage permit à VATTEL de dire, *au XVIIIe siècle*, que l'occupation ne *transfère la souveraineté* que *sous condition résolutoire :* l'acquisition ne se consomme que par le traité de paix ou la disparition de l'État vaincu (V. *Le droit des gens*, liv. III, ch. XIII, § 197). — Enfin, avec le changement survenu dans le caractère de la guerre depuis le début du XIXe siècle, s'est substituée l'*idée moderne* que l'occupation de guerre confère seulement à l'occupant un droit *sous condition suspensive* : l'occupant n'a pas un droit actuel effectif, il n'a que le germe d'un droit, qui lui permet, en fait, d'exercer provisoirement, sur le pays occupé, la souveraineté, au lieu et place de son titulaire (V. POLITIS, note sur LAMEIRE, « Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit », *R. D. I. P.*, t. XI, 1904, p. 117).

Digitized by Google

d'indépendance et de souveraineté des Etats, ont évidemment modifié la doctrine ancienne sur l'occupation militaire en temps de paix : et il est bien certain, en particulier, que l'occupation de garantie, qui laisse à l'Etat débiteur tous ses droits de souveraineté sur le territoire occupé, donnant seulement à l'Etat créancier le droit de retenir ce territoire sous sa domination matérielle, aussi longtemps que le débiteur n'aura pas rempli ses engagements, est très différente du droit de gage ou d'hypothèque dont nous avons trouvé quelques exemples dans l'ancienne pratique du droit des gens. — D'ailleurs, les occupations pacifiques, comme nous l'avons montré, furent trop rares, trop exceptionnelles dans l'ancien droit, les conditions de leur fonctionnement sont trop mal connues pour qu'il soit possible d'en déduire une théorie juridique de l'ancienne occupation. Par suite, et puisque c'est seulement depuis la fin du XVIIIe siècle que l'occupation militaire en temps de paix est entrée dans la pratique internationale, *c'est la notion moderne* de cette occupation *qu'il convient d'étudier*.

Sans doute, puisqu'il s'agit d'un état de choses découlant le plus souvent d'un traité, édicté en général par le commun accord des intéressés, les contractants sont toujours libres d'en régler à leur gré les conditions ; et, par suite, on peut dire que, *théoriquement*, les règles de l'occupation militaire pacifique sont *aussi variées que les conventions qui les renferment*. Il n'y a pas de type unique et constant d'occupation pacifique. Parmi les occupations que nous avons étudiées, il n'en est pas deux qui soient identiques. Les conditions en sont multiples et contingentes, comme les actes diplomatiques qui les ont établies. — Mais, en réalité, on retrouve dans la plupart de ces con-

Digitized by Google

ventions des stipulations identiques : ce sont ces *règles générales* qui constituent le droit commun de l'occupation militaire en temps de paix, et que nous allons nous efforcer de mettre en lumière.

***

Auparavant, toutefois, nous procéderons à une rapide revue de l'état de la doctrine sur la matière de l'occupation pacifique, complétant ainsi par la science des auteurs, les leçons des faits et les enseignements de l'expérience.

Ceci fait, nous rechercherons quelle est la nature de cette occupation, quels en sont les caractères fondamentaux.

Puis, nous étudierons quels en sont les effets, c'est-à-dire, en d'autres termes, quels sont les droits qu'elle fait naître habituellement au profit de l'occupant. Nous disons « habituellement », car on verra que ces droits n'ont pas toujours la même étendue, suivant le but, secret ou avoué, que l'occupant s'est proposé lors de son établissement. Ces effets et ces droits seront examinés au double point de vue, d'abord de la législation et de la juridiction applicables au territoire occupé ; en second lieu, de l'administration de ce territoire et des rapports du corps d'occupation avec les autorités locales et avec la population.

Ensuite, nous aurons à étudier la question si importante, et, en fait, si délicate à régler, de l'entretien de l'armée d'occupation, avec tout ce qui s'y rattache : solde, hôpitaux, transports, communications postales, etc...

Nous terminerons enfin en examinant comment prend fin, dans les diverses circonstances où elle est susceptible

Digitized by Google

de se produire, l'occupation militaire en temps de paix, et notamment, dans l'hypothèse d'une occupation de garantie en recherchant ce qui arrive dans le cas d'inexécution de l'obligation garantie par l'occupation.

D'où six chapitres.

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN ET CRITIQUE DE LA DOCTRINE.

Insuffisance de la doctrine : lacunes et erreurs.

I. Auteurs étrangers. — Pauvreté de la littérature allemande et anglo-saxonne. — Les erreurs de Klüber et de Bluntschli. — Silence de Heffter et de Neumann. — Vagues indications de Holtzendorff. — Le « Droit des gens » de Liszt. — Silence des jurisconsultes anglais et américains : Travers-Twiss; Lorimer; Summer-Maine; Westlake; Wheaton; Dudley-Field; Moore.

Autres jurisconsultes étrangers. — L'occupation pacifique d'après Frédéric de Martens, Pasquale Fiore, Rivier, Nys et Calvo.

II. Auteurs français. — Notion plus exacte et moins incomplète. — Néanmoins aucun ouvrage spécial sur l'occupation pacifique.

Les traités généraux de droit international. — Indications encore sommaires dans Piédelièvre, Despagnet, Bry et Chrétien. — Aperçu plus complet chez MM. Bonfils-Fauchille et Mérignhac. — MM. Funck-Brentano et Sorel : leur importance dans l'étude de l'occupation de garantie. — M. Pradier Fodéré.

Les ouvrages spéciaux sur l'occupation de guerre et l'occupation mode d'acquisition de la souveraineté. — Indications superficielles.

Doctrine spéciale au droit de juridiction de l'armée d'occupation.

L'occupation militaire en temps de paix est, nous l'avons montré, relativement ancienne dans les annales internationales, et on en rencontre de fréquents exemples depuis plus d'un siècle. Il semblerait donc qu'elle a dû attirer l'attention des théoriciens et publicistes du droit des gens, et que l'on doit trouver à son sujet une doctrine riche, abondante et complète. Pourtant il n'en est rien.

Digitized by Google

Nous allons voir, en effet, que *plus d'un auteur* — et non des moindres — paraissant *ignorer complètement* ce genre d'occupation et ses multiples variétés, la passent sous silence et bornent leur étude à l'occupation de guerre, comme si c'était là l'unique cas d'occupation militaire. Quant à *ceux qui en parlent*, ils sont, presque tous, *très brefs à son sujet*, très incomplets, et ne semblent connaître que les occupations étrangères de 1815 et 1871, et celle de la France à Rome en 1849. Quelques-uns seulement en ont aperçu les caractères essentiels. C'est ce que va nous montrer une rapide revue de la doctrine, complément indispensable de l'examen de la pratique internationale auquel nous avons procédé dans la première partie de cet ouvrage.

Sans nous attarder aux anciens auteurs, qui, en l'espèce, ne sauraient présenter un intérêt, puisque l'occupation militaire en temps de paix était, de leur temps, sinon inconnue, du moins à l'état embryonnaire, nous ne considérerons que les auteurs relativement récents, ceux qui, écrivant depuis moins d'un siècle, ont nécessairement connu, ou pu connaître, un certain nombre d'occupations pacifiques importantes.

Nous passerons en revue d'abord les jurisconsultes étrangers, puis les jurisconsultes français.

I. — Auteurs étrangers.

La plupart n'en parlent pas, n'en prononcent même point le nom, ou, s'ils y font une très brève allusion, c'est pour en donner une idée tout à fait inexacte de nos jours. Ainsi *Klüber*, dans son « Droit des gens moderne

Digitized by Google

de l'Europe » (1819), écrit, à propos des moyens d'assurer l'exécution des traités : « Le promettant donne parfois, pour la sûreté de l'autre partie, un *gage* quelconque, ordinairement un morceau de son territoire, dont il confère la possession et l'usage plus ou moins étendu au stipulant. L'*hypothèque*, qui ne donne point la possession du gage de sûreté, n'apparaît que très rarement dans les traités publics » (§ 156). — Et cela était écrit en 1819, après les nombreuses occupations de la période Révolutionnaire, au moment où venait de prendre fin l'occupation des Alliés en France, et par un homme qui était attaché au ministère des Affaires Etrangères de Prusse et qui avait assisté au Congrès de Vienne en qualité de secrétaire-rédacteur des procès-verbaux. Aucune allusion à ces diverses occupations. Bien plus, le terme même d' « occupation » n'est pas employé ici. Enfin qu'est-ce que cette distinction entre l'hypothèque « qui ne donne point la possession » et le gage qui la confère? Nous avons dit, au contraire (1), que l'occupation de garantie donne au créancier, sur le territoire occupé, des pouvoirs moins étendus que l'ancienne hypothèque du droit public, et que c'est même la raison qui l'a fait préférer à celle-ci comme mode de garantie de l'exécution des traités.

Le mot « occupation » n'est pas davantage employé par *Ott*, annotateur de Klüber. Pourtant Ott signale, comme « servitude publique » (2), le « droit de garnison » conféré par certains traités à une puissance dans une place étrangère. Ce droit de garnison, est cependant bien une occupation militaire pacifique. — En résumé, la notion

(1) V. ci-dessus, p. 61.
(2) V. KLÜBER, *op. cit.*, § 137, note c.

Digitized by Google

d'occupation militaire en dehors du cas de guerre échappe complètement à Klüber et à son commentateur.

De même, *Bluntschli*, dans son « Droit international codifié » (1869) (1), se borne à cette simple indication, à propos des garanties de l'exécution des traités : « Lorsqu'un État, voulant assurer l'exécution d'un traité, se fait constituer une *hypothèque* dans le sens donné à ce mot par le droit public, en se faisant accorder l'autorisation d'occuper une place forte ou toute autre partie du territoire, *ce droit d'occupation* dure jusqu'à l'exécution du traité ou jusqu'à ce que des garanties suffisantes de l'exécution du traité aient été fournies. S'il n'est plus possible de prévoir l'exécution du traité, le droit d'occuper provisoirement le territoire se transforme en souveraineté définitive » (art. 428). Et il ajoute ce commentaire : « Cette hypothèque du droit public *entraîne le droit d'exercer la souveraineté territoriale*... L'exemple le plus récent d'occupation de territoires pour assurer l'exécution d'un traité se trouve dans le *traité de 1871* entre la France et l'Allemagne. » — Ainsi voilà l'idée que se fait presque de nos jours, de l'occupation en temps de paix, un des maîtres du droit international, qui connaît et qui cite l'occupation de 1871 : il ne la distingue pas de l'ancienne hypothèque, il écrit qu'elle entraîne le droit d'exercer la souveraineté territoriale. *Idée inexacte, idée incomplète aussi* : car il y a, en temps de paix, d'autres variétés d'occupation militaire que l'occupation de garantie ; et de ces autres occupations le maître allemand ne parle en aucun endroit de son savant traité.

Plus sommaires encore sont *Heffter*, dans son « Droit in-

(1) Trad. LARDY, 5e éd., 1895.

Digitized by Google

ternational de l'Europe » (1844) (1), et *de Neumann*, dans ses « Eléments du droit des gens moderne européen » (2). Ni l'un ni l'autre, en effet, ne mentionne l'occupation militaire pacifique, ni directemeut, ni indirectement. De Neumann indique seulement que « des constitutions de gages se présentent encore de nos jours, quoique plus rarement, et le plus ordinairement par la remise de la chose en la possession du créancier jusqu'à l'acquittement de la dette » ; et il ajoute tout simplement : « mais ces gages ne sont presque jamais des meubles corporels, tels que bijoux, etc. (3). » — De même, *de Holtzendorff*, dans ses « Eléments de droit international public », se borne à mentionner, parmi les sûretés données pour l'observation des traités, « le droit que le vainqueur se réserve souvent, dans les traités de paix, d'*occuper* le territoire de l'Etat vaincu jusqu'au paiement complet des frais de guerre (4) », sans dire quelle est la nature de cette occupation, ni quelles analogies et quelles différences elle présente avec l'occupation de guerre. Le même auteur indique aussi, parmi les servitudes internationales, le « droit de garnison concédé à une puissance étrangère », et rappelle l'ancienne hypothèque du droit des gens qui conférait à un Etat étranger « un droit de possession » sur certaines parties du territoire, mais sans aborder davantage la question de l'occupation pacifique.

On pourrait s'attendre à trouver une notion, tout à la fois exacte et complète, de l'occupation militaire en dehors du cas de guerre, dans un ouvrage allemand très récent

(1) Trad. Bergson, 4e éd., 1883.
(2) Trad. Riedmatten, 1886.
(3) V. p. 118.
(4) V. trad. Zographos, 1891, p. 120.

Digitized by Google

et qui a un grand succès, le « Droit des gens », de *Liszt* (1). Il n'en est rien. M. Liszt, en effet, indique seulement, à propos de la *garantie des traités,* que « parmi les moyens employés dans la pratique contemporaine, il faut mentionner : ..... 2° l'occupation à titre de gage d'un territoire étranger, avec la prise en mains de l'administration. Mais cette mainmise sur l'administration ne peut être rangée parmi les sûretés que si elle est accordée par voie de traité. Autrement, elle se présente comme une façon de *représailles*. (Et il cite comme exemples d'occupations à titre de représailles celles de Mitylène et de la Crète) (2). — 3° l'occupation purement militaire du territoire étranger, dans laquelle l'administration demeure aux mains de la souveraineté normalement compétente. Ce moyen est employé fréquemment pour sûreté du paiement d'une indemnité de guerre (Exemples : paix de Paris du 20 novembre 1815 ; article 3 des Préliminaires de Versailles du 26 février 1871). » (3). — Distinction dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle manque de clarté.

Qu'est-ce, en effet, que cette occupation « avec prise en mains de l'administration », dont le distingué professeur allemand ne donne aucun exemple? S'agit-il, comme il paraît vraisemblable, de l'occupation autrichienne en Bosnie-Herzégovine, de l'occupation anglaise à Chypre ?

(1) Franz de Liszt, *Das Völkerrechts systematisch dargestellt*, 6e éd., 1910, 9e éd., 1913. Une traduction française de cet ouvrage, due à M. Gilbert Gidel, professeur à la Faculté de droit de Rennes, paraîtra prochainement. M. Gidel a bien voulu nous communiquer son manuscrit. Nous sommes heureux de lui exprimer ici tous nos remerciements.

(2) V. 9e éd., liv. I, § 38, III, 2, b, p. 285.

(3) *Id.*, § 22, I, pp. 172-173.

Digitized by Google

Mais ce ne sont pas des occupations « à titre de gage ». Quant à celles qui présentent réellement ce caractère, elles ne confèrent point de mainmise sur l'administration. Il semble donc bien qu'il y a là quelque confusion.

D'autre part, il est inexact de dire que cette mainmise sur l'administration, si elle ne résulte pas d'un traité, constitue une façon de représailles. Au contraire, l'occupation de fait, à titre de représailles, n'est qu'une voie de contrainte indirecte, qui laisse à l'Etat occupé l'exercice de sa souveraineté, et par suite son droit d'administration. Il en fut ainsi notamment lors de l'occupation de Mitylène, que cite M. Liszt. Quant à l'occupation de la Crète, s'il est exact qu'il y a eu prise en mains de l'administration par l'occupant, du moins est-il certain que ce n'était point une mesure de représailles et qu'elle ne ressemblait en rien à l'occupation de Mitylène. On ne saurait donc les confondre, comme le fait notre auteur.

Enfin, il y a des occupations militaires qui ne sont ni des moyens de garantie, ni des mesures de représailles : et de celles-là M. Liszt ne parle pas. On ne trouve, en effet, dans son livre, en dehors du passage que nous venons de citer, d'autre indication relative à l'occupation militaire pacifique que cette formule laconique, à propos de l' « exterritorialité » dont jouissent les corps de troupes en territoire étranger : « Il n'y a pas de différence à faire selon que le séjour de ces troupes a lieu, ou non, avec l'assentiment de l'Etat de séjour (1). »

On voit combien la *littérature juridique allemande* est

(1) *Id.*, § 8, III, 6, p. 79. — V. aussi du même auteur, *Traité de droit pénal allemand*, 1908, trad. Lobstein, t. I, p. 164 et t. II, p. 573. M. Liszt, en effet, est plutôt un criminaliste qu'un internationaliste.

Digitized by Google

pauvre sur la matière de l'occupation militaire en temps de paix. La littérature *anglo-saxonne* l'est *encore davantage.* Nous ne trouvons pas, en effet, la moindre indication de l'occupation pacifique, de son objet, de ses caractères, ni dans « Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes » de Travers-Twiss (1863) (1), ni dans les « Principes de droit international » de Lorimer (1884) (2), ni dans « Le droit international » de Sumner-Maine (1888) (3), ni dans les « Etudes sur les principes du droit international » de Westlake (1894) (4), ni chez des jurisconsultes américains comme Wheaton, « Eléments du droit international » (5), Dudley-Field, « Projet d'un code international » (1872) (6), ou Moore, « A Digest of international Law » (1906) (7).

Citons, en outre, parmi ceux qui passent complètement sous silence l'occupation militaire en dehors du cas de guerre, deux auteurs assez connus : un italien, M. *Carnazza-Amari*, dans son « Traité de droit international public en temps de paix » (1875) (8), et un Chilien, M. *Alvarez*, dans son « Droit international américain » (1910).

(1) Trad. française, 1887-89.

(2) Trad. française de Nys, 1885.

(3) Trad. française, 1890.

(4) Trad. française de Nys, 1895. — V. aussi du même auteur *International Law*, 1904-1907. — Cons. également comme auteurs anglais très récents : Oppenheim, *International Law*, 1905-1906, 2e éd., 1912 ; Lawrence (T.-J.), *A handbook of public international Law*, 7e éd., 1909 ; *The principles of international Law*, 4e éd., 1910.

(5) Édit. française, 1879. — V. notamment, t. I, p. 123 (juridiction territoriale), p. 270 (garantie des traités), p. 275 (représailles), et t. II, p. 215 (traités de paix).

(6) Trad. Rolin, 1881.

(7) V. aussi l'ouvrage récent et très répandu de MM. Wilson et Tucker, *International Law*, 6e éd., 1912.

(8) Trad. française de Montanari-Revest, 1880.

Digitized by Google

*
* *

Bien incomplets aussi, quoique déjà n'ignorant plus l'occupation pacifique, sont divers autres auteurs étrangers, qui figurent pourtant parmi les internationalistes les plus distingués. C'est ainsi que M. *Frédéric de Martens*, l'éminent jurisconsulte russe, dans son « Traité de droit international » (1), écrit : « Le *nantissement, sous forme* d'un territoire soumis à une *occupation*, a conservé quelque importance pratique même de nos jours. Il consiste dans la prise de possession temporaire d'une partie d'un pays par les troupes d'un autre pays, jusqu'à ce que le premier ait rempli ses engagements » ; par exemple, les occupations de 1808, 1815 et 1871. — Il mentionne aussi l'occupation militaire d'un territoire étranger, d'une forteresse ou d'une ville étrangère, *à titre de servitude internationale*, et il cite le droit pour la Confédération helvétique de faire occuper temporairement par ses troupes les provinces sardes du Chablais et de Faucigny, et aussi l'occupation de la ville de Luxembourg par la Prusse : exemple d'ailleurs inexact, car nous avons vu que la Prusse occupait Luxembourg non point à titre de servitude, mais comme place fédérale et en qualité de mandataire de la Confédération germanique. — Le savant auteur russe signale encore le *passage de troupes* à travers un territoire étranger. — Mais, après ces diverses indications, il se contente de dire que les troupes d'occupation « ne sont soumises ni aux lois ni aux autorités du pays étranger où elles séjournent. En qualité d'organes de leurs gouvernements, elles jouissent du droit d'exterritorialité. »

Plus laconique encore est le célèbre professeur italien,

(1) V. trad. Léo, 1883, pp. 549, 489-490 et 449.

Digitized by Google

M. *Pasquale Fiore*, dans son « Nouveau droit international public » (1). En effet, dans cet ouvrage pourtant considérable, il ne signale même pas l'occupation pacifique parmi les garanties de l'exécution des traités (2). Il *ne la mentionne qu'incidemment*, à propos de l'occupation de guerre — qu'il dénomme d'ailleurs improprement « occupation militaire » —, en disant que cette occupation diffère de « l'occupation militaire qui peut être consentie dans un traité de paix pour garantir l'accomplissement des obligations contractées envers le vainqueur », occupation qui « est qualifiée plus proprement de droit de garnison » : et, comme exemple, il rappelle l'occupation de la France prévue par le « traité de Francfort » (3). Toutefois, dans une autre partie de son important traité, examinant la question du droit de juridiction des Etats, il est amené à étudier ce droit de juridiction sur le territoire occupé par une armée étrangère et à apporter ainsi, sur un point capital, sa contribution à l'étude de l'occupation militaire en temps de paix (4).

*
* *

Les seuls jurisconsultes étrangers chez lesquels on trouve une *notion à peu près nette, sinon complète*, de l'occupation militaire pacifique, sont MM. Rivier, Nys et Calvo.

M. *Rivier*, dans ses « Principes du droit des gens »

(1) Trad. ANTOINE, 1885, 3 vol.

(2) V. t. II, n° 1018.

(3) V. t. III, n° 1455. — Mais c'est par erreur que FIORE écrit que cette occupation devait durer « cinq ans au plus », et avait pour but d'assurer l'accomplissement des obligations contractées « par le gouvernement de la Défense Nationale » (V. en effet ci-dessus, 1re partie, pp. 318 et s.).

(4) V. t. I, chap. IV, § II, nos 528-529, et ci-dessous, chap. III, pp. 639, note 1, et 645.

Digitized by Google

(1896) (1), cite d'abord l'occupation de territoire parmi les moyens d'assurer l'exécution des traités, surtout des traités de paix : « C'est, dit-il, une *forme adoucie du gage immobilier*. Ses modalités dépendent de la volonté des parties contractantes. » Puis, lorsqu'il est pour étudier l'occupation de guerre, il a soin d'indiquer qu'il ne faut pas confondre cette occupation avec l'occupation militaire non hostile destinée à garantir l'exécution des clauses du traité de paix. « Cette occupation est *à la fois militaire et pacifique*. Les réquisitions n'y sont plus permises, et les troupes d'occupation jouissent de l'exterritorialité » ; et il donne comme exemples de ces occupations après la paix l'occupation des Alliés en 1815 et celle des Allemands en 1871.

Voilà donc enfin un auteur, — dont l'ouvrage, il est vrai, est relativement récent, — qui a une idée assez nette de ce qu'est l'occupation de garantie et qui sait la distinguer de l'occupation de guerre. Il ne lui a pas échappé, d'ailleurs, qu'il y avait, en dehors du cas de guerre, d'autres occupations militaires que les occupations de garantie. Parlant, en effet, du bénéfice de l'exterritorialité dont jouissent les armées « qui sont en pays étranger, non ennemi, pour y tenir garnison ou l'occuper, ou pour le traverser », il ajoute : « Tel est le cas lorsqu'après la paix une partie du territoire de l'un des belligérants reste occupée en garantie de l'exécution du traité de paix ; lorsque des troupes occupent un pays ou certaines places *par suite d'un accord, peut-être d'une coopération*, ou en cas de servitude militaire, lorsque le *passage par le territoire* est accordé par conventions (2) ; et M. Rivier cite comme exemples

(1) V. t. II, pp. 97, 300 et 460.
(2) *Id.*, t. I, p. 333.

Digitized by Google

d'un corps d'armée en pays ami, les occupations françaises en Espagne (1824) (1) et à Rome (1849).

Nys, dans le troisième volume, tout nouvellement paru (1912), de son très intéressant ouvrage « Le droit international. Les principes, les théories, les faits » (2), indique que l'occupation militaire est « *tantôt un procédé de garantie, tantôt un moyen d'action pacifique* ». Puis, envisageant l'occupation de garantie, il dit « qu'au XIXe siècle (3), en plus d'un traité, les vainqueurs ont inséré le droit d'occuper, pendant un temps déterminé, une partie du territoire de l'Etat vaincu » ; il donne comme exemples — toujours les mêmes, comme s'il n'y en avait point d'autres — les occupations de 1815 et de 1871, et il ajoute : « Il est superflu de dire (4) que l'occupation de garantie diffère complètement de l'occupation de guerre. Comme Funck-Brentano et Sorel en font la remarque (5), l'occupation qui a lieu en temps de paix résulte d'un traité ; *l'occupant* est un étranger, mais il *n'est pas un ennemi ;* de plus, il tient son pouvoir d'une *convention*, qui le détermine et le précise... Ce n'est plus au titre de l'occupation, mais, ce qui est tout différent, en vertu d'une convention bilatérale et conformément à ses clauses, que l'occupant exerce son autorité. » Ceci est parfaitement exact des occupations conventionnelles, mais non de toutes les occupations militaires qui

(1) C'est le seul auteur, avant M. Mérignhac (1912), qui mentionne cette occupation, très curieuse pourtant à raison de la réglementation minutieuse dont elle fit l'objet.

(2) 3 vol., 1904-1912 ; V. t. III, pp. 224, 755 et 757.

(3) Nous avons vu qu'il y en eut avant le XIXe siècle.

(4) Non, ce n'est pas superflu, c'est au contraire essentiel, puisque cette différence n'a pas toujours été aperçue.

(5) V. ci-après, p. 602.

Digitized by Google

ont lieu en temps de paix. Et précisément, le très distingué auteur belge, à la différence de M. Rivier, ne paraît pas avoir aperçu les divers aspects de l'occupation militaire pacifique. On ne peut s'empêcher de penser que son livre, qui vient pourtant après tant d'autres, est, sur la question de l'occupation en temps de paix, quelque peu insuffisant.

On pourrait espérer trouver l'indication d'un certain nombre d'occupations militaires dans *Calvo*, dont le Traité de droit international « théorique et pratique » (1) est particulièrement riche en faits. Il n'en est rien. Toutefois, cet auteur, qui, il est vrai, ne fait que reproduire presque littéralement MM. Funck-Brentano et Sorel (2), caractérise nettement l'occupation conventionnelle. Après avoir, en effet, indiqué que l'occupation après la paix est employée comme *garantie* de l'exécution des traités de paix, notamment du paiement d'une indemnité de guerre, il ajoute : « Les territoires alors occupés demeurent, en quelque sorte, comme un gage entre les mains du vainqueur jusqu'à l'accomplissement de ces conditions en tout ou en partie, selon les conventions. Dans ce cas, cette occupation militaire en temps de paix perd naturellement les rigueurs qu'elle avait en temps de guerre, d'autant plus que *l'État vaincu a récupéré intégralement*, en vertu du traité de paix, *ses droits* de propriété et *de souveraineté* sur le territoire ainsi occupé ; aussi intervient-il ordinairement des arrangements spéciaux entre les deux États, pour régler les rapports des troupes étrangères avec les autorités nationales et les habitants pendant la durée de l'occupation. » Et M. Calvo, d'après

(1) *Le droit international théorique et pratique*, 5 vol., 1887-1895; V. t. III, § 1898, p. 198 et t. IV, § 2953, p. 362.

(2) V. ci-dessous, p. 602.

Digitized by Google

Funck-Brentano et Sorel, marque clairement la différence essentielle entre l'occupation de garantie et l'occupation de guerre : l'une n'est qu'un état de fait et ne repose que sur la force, l'autre, celle qui a lieu en temps de paix, *repose sur un droit* : l'occupant est un *étranger* et *non un ennemi*, son pouvoir est limité et déterminé par une convention (1).

Mais où nous sommes obligé de nous séparer de cet auteur, c'est lorsque, après avoir déclaré que l'occupation de guerre n'entraîne pas de changement de nationalité des habitants, qui continuent de « devoir allégeance » à leur gouvernement légitime, il dit que « si l'occupation militaire est effectuée par une puissance amie du souverain auquel appartient le territoire occupé, le *caractère national des habitants change* avec l'allégeance, qu'on suppose dans ce cas transmise à la puissance occupante (2). » — Non, l'occupation militaire proprement dite, de quelque manière qu'elle se produise, en temps de guerre ou en temps de paix, ne peut avoir pour effet de modifier la nationalité des habitants du pays occupé. Il est même permis de douter qu'il en soit ainsi dans ces occupations tout à fait spéciales, — et c'est à elles, sans doute, que pensait M. Calvo — que nous avons rencontrées à l'époque contemporaine et qui ne sont, en fait, que des annexions déguisées : telle l'occupation de la Bosnie-Herzégovine, où on a vu l'Autriche imposer aux habitants le service militaire dans son armée et décider que les Bosno-Herzégoviniens, résidant en territoire ottoman, seraient soumis à la juridiction consulaire austro-hongroise, et cela sans protestations ni

(1) V. t. IV, § 2954, p. 363.
(2) V. t. III, § 1703, p. 73.

Digitized by Google

de la Turquie ni de l'Europe. Mais n'était-ce point là un abus de pouvoir de l'occupant, plutôt qu'une conséquence juridique de l'occupation? Rappelons encore les occupations à bail des puissances européennes en Chine (1), où nous avons vu, par exemple, le territoire de Kouang-Tchéou-Ouan, occupé par la France, assimilé au territoire français au point de vue de l'extradition des malfaiteurs. — Mais ce ne sont point là de véritables occupations militaires : on ne saurait donc en faire état au point de vue du droit commun de l'occupation pacifique.

Ces trois derniers auteurs, Rivier, Nys et Calvo appartiennent d'ailleurs, bien qu'étrangers, à la littérature française du droit des gens (2). C'est celle-ci que nous allons maintenant rapidement parcourir au point de vue qui nous intéresse.

II. — Auteurs français.

Bien que sommaire, la littérature française sur la matière de l'occupation militaire en temps de paix est *un peu plus abondante* que les littératures étrangères, lesquelles, nous venons de le voir, sont quasi inexistantes. Elle se réduit, d'ailleurs, en l'*absence d'ouvrages spéciaux* consacrés à cette question, à des indications plus ou moins brèves soit dans les traités généraux de droit international, soit dans quelques écrits spéciaux relatifs à l'occupation de guerre.

(1) Ces occupations sont, du reste, postérieures au livre de M. Calvo.

(2) M. Rivier est suisse, M. Nys belge, et M. Calvo argentin. Mais tous trois écrivent en français.

Digitized by Google

Examinons d'abord les *traités généraux de droit international.*

La plupart, tout en mentionnant l'occupation militaire pacifique, n'en donnent qu'une *idée très incomplète,* soit quant aux divers aspects qu'elle peut présenter, soit quant aux caractères qui la distinguent. C'est ainsi, par exemple, que M. *Piédelièvre,* dans son « Précis de droit international public » (1894) (1), s'il entrevoit les *divers cas d'occupation conventionnelle,* « soit, dit-il, que cette occupation ait été imposée à la suite de la guerre, comme garantie de l'exécution du traité de paix, soit qu'elle résulte, en dehors de toute guerre, d'une convention diplomatique, soit enfin qu'elle ait lieu sur une demande d'intervention faite par le gouvernement du pays occupé lui-même », passe complètement sous silence les occupations qui ont lieu en dehors de toute convention, et qui pourtant ne sont pas des occupations de guerre : occupation anglaise en Egypte, occupation de Mitylène par la France en 1901, etc... D'autre part, il néglige d'indiquer la nature juridique et les caractères de l'occupation conventionnelle, se bornant à cette simple mention : « Ces diverses hypothèses n'ont rien de commun avec l'occupation militaire résultant des opérations de la guerre et indépendante de toute convention ». Mention par trop sommaire et que complète à peine, pour le cas d'une occupation de garantie, l'indication que « l'État débiteur conserve l'administration civile de la province occupée. » Pourtant, M. Piédelièvre reconnaît que l'occupation militaire est « une garantie fréquemment employée » (il cite notamment les trois exemples de 1808, 1815 et 1871. Com-

(1) 2 vol. V. t. I, n° 347, p. 300, et t. II, n° 973.

Digitized by Google

ment se fait-il, dès lors, qu'il n'ait pas cru devoir lui consacrer quelques explications ?

M. *Despagnet*, dans son « Cours de droit international public » (1), montre un peu mieux la différence qui existe entre l'occupation militaire pacifique et l'occupation de guerre. « Les *garanties* d'exécution des traités de paix, dit-il, consistent souvent en une occupation d'une partie du territoire du pays vaincu jusqu'à l'accomplissement parfait des charges imposées à ce dernier. On règle d'une manière spéciale les conditions de cette occupation, qui diffère d'ailleurs essentiellement de l'occupation en temps de guerre, en ce que *la souveraineté du pays vaincu reprend son exercice* sur le territoire ainsi occupé, et que l'occupant ne peut plus exiger ni contributions ni réquisitions. » Et ailleurs : « Des conventions règlent généralement les conditions de cette occupation ; dans tous les cas, ses effets se limitent à la sauvegarde de l'armée d'occupation (2), et la souveraineté du pays occupé, sauf cette réserve, reprend son entière autorité. Il en est de même pour les *occupations dites convenues*, c'est-à-dire ayant lieu du consentement de la souveraineté territoriale, comme celles de la France à Rome, de 1849 à 1870, et en Tunisie. »

Nous ferons remarquer toutefois : d'abord, que la terminologie employée ici par M. Despagnet est défectueuse, les occupations de garantie étant, elles aussi, des occu-

(1) 1 vol., 4e éd. par DE BŒCK, 1910. V. n° 569, p. 905, n° 575, p. 911 et n° 612, p. 948.

(2) M. Despagnet enseigne, en effet, avec raison (V. ci-dessous, chap. III, pp. 651 et s.) que, dans le cas d'une occupation résultant d'une convention aussi bien que dans celui d'une occupation de guerre, la juridiction de l'armée d'occupation s'étend à tous les faits qui se rattachent à sa sécurité et à celle de ses membres (V. n° 575, p. 911).

Digitized by Google

pations « convenues » ; ensuite, qu'il est inexact d'assimiler une occupation comme celle de la Tunisie à celle de Rome en 1849 : car dans toute occupation de protectorat, et notamment en Tunisie, le souverain du pays occupé ne conserve pas son entière autorité. D'autre part, M. Despagnet ne fait aucune distinction entre les occupations d'intervention et les occupations de garantie, distinction qui pourtant s'impose au point de vue des pouvoirs de l'occupant. Enfin, il ne parle point des occupations pacifiques non conventionnelles.

M. *Bry*, dans son « Précis élémentaire de droit international public » (1) signale d'abord, avec raison, que l'*occupation de garantie*, — qu'il appelle, un peu improprement, « occupation militaire » tout court —, peut se présenter *dans deux conditions bien différentes* : « Elle peut avoir pour but de garantir une obligation exactement déterminée, telle que l'acquittement d'une dette (telles les occupations de 1808, 1815 (2), 1871). Cette clause de garantie ne peut donner lieu à aucune interprétation arbitraire : le jour où la dette est payée, l'occupation doit cesser immédiatement. — La seconde condition où cette sûreté se présente est moins bien définie. On peut vouloir garantir une clause politique d'un traité, par exemple le *rétablissement, dans un pays, de la paix sociale* ou d'une forme de gouvernement. Cette immixtion dans les affaires intérieures d'un État laisse à la puissance qui occupe le territoire étranger le soin d'apprécier le moment où elle doit se retirer, et menace de devenir

(1) 5e éd., 1906. V. n° 302, p. 415 et n° 424, p. 565.

(2) Ce n'est pas absolument exact : nous avons vu, en effet, que l'occupation des Alliés avait moins pour but de garantir le paiement de l'indemnité de guerre que le rétablissement de l'ordre en France et la restauration des Bourbons.

Digitized by Google

ainsi une source perpétuelle de conflits (1). » — Puis il indique que « cette occupation n'a plus désormais le *caractère* d'une mesure de guerre. Toute réquisition en argent ou en nature demeure interdite, et les autorités du pays exercent le pouvoir, sauf à se conformer aux prescriptions prises par les chefs de l'armée d'occupation dans l'intérêt de la sûreté et de l'entretien de leurs troupes. Le traité de paix contient d'ailleurs les clauses relatives à la garantie territoriale. » Cet auteur fait remarquer enfin que l'occupation de garantie « à la différence du nantissement, laisse à l'État dont le territoire est occupé, son administration propre et l'exercice de ses droits souverains. » Mais M. Bry ne parle ni des occupations conventionnelles qui ne sont pas des occupations de garantie, ni des occupations de fait.

C'est seulement aussi l'occupation de garantie que considère *Chrétien*, dans ses « Principes de droit international public » (1893) (2). « La stipulation d'occupation d'une partie de territoire *à titre de garantie* ne comporte, dit-il, aucune aliénation éventuelle de la souveraineté sur les provinces occupées qui demeurent, pendant la durée de l'occupation, soumises à l'*administration* et à l'autorité du vaincu... Les conventions en question ne comportent, en réalité, qu'un consentement donné par l'Etat débiteur à l'exercice d'une voie de contrainte indirecte par l'Etat créancier. Elles ne sont à aucun titre, même éventuellement, ni abdicatives, ni, par conséquent, transmissives de la souveraineté... La puissance à laquelle est concédée

(1) M. Bry s'inspire ici visiblement de Funck-Brentano et Sorel. V. ci-dessous, p. 602.

(2) 1 vol. : V. § 136, p. 140.

Digitized by Google

cette remise en gage de territoires ne jouit, en général, que du droit d'occuper militairement les places ou territoires donnés en nantissement, jusqu'à l'exécution des obligations souscrites à son profit. A la différence de ce qui se passe dans le cas d'*occupatio bellica*, l'exercice de la souveraineté dans les pays occupés ne lui appartient pas. Il demeure entre les mains des agents de l'Etat vaincu. — Il est d'ordinaire stipulé, dans les traités accordant une remise de territoires en gage, que les troupes d'occupation seront *entretenues* aux frais de l'Etat débiteur (1). » Il cite comme exemple l'occupation des places prussiennes en 1808.

***

Déjà *plus complets* que les auteurs précédents sont MM. Bonfils et Mérignhac.

MM. *Bonfils-Fauchille*, en effet, dans leur « Manuel de droit international public » (2) d'une documentation si abondante, indiquent, quoique trop brièvement, presque l'essentiel. « L'occupation d'une partie du territoire d'un État par une armée étrangère peut, disent-ils, s'effectuer dans deux conditions différentes et opposées : elle est subie par le souverain du territoire occupé contre son gré (par exemple en temps de guerre), ou bien elle est par lui autorisée » ; et ils indiquent qu'en effet, il arrive, « en temps de paix, qu'un État soit autorisé à faire passer ses troupes sur le territoire d'un autre État, ou *occupe, du consentement du souverain local*, le territoire qui lui est soumis (occupation

(1) Ce dernier point n'avait pas été signalé par les auteurs qui précèdent. Cependant les ouvrages de plusieurs d'entre eux sont postérieurs à celui de M. Chrétien.

(2) 6e éd., 1912 : V. n° 266, p. 156 et n° 842, p. 538.

Digitized by Google

française à Rome de 1849 à 1866 et de 1867 à 1870). » — Puis, étudiant les sûretés données pour l'observation des traités, ils signalent que « la *remise en gage*, par l'un des États contractants, de territoires lui appartenant, se rencontre assez fréquemment de nos jours. Les États modernes recourent à ce procédé, soit pour garantir le paiement d'une indemnité de guerre ou d'un emprunt, soit jusqu'à l'accomplissement d'un fait déterminé, soit jusqu'à l'exécution de certaines clauses politiques » : et ils citent comme exemples, outre l'occupation de 1871, celles de Weï-haï-Weï par le Japon en 1895 et de la Thessalie par les Turcs en 1897 ; ce sont, avec M. Mérignhac, les seuls auteurs qui mentionnent ces deux occupations de garantie pourtant récentes. — « *L'exercice de la souveraineté* dans les pays occupés, ajoutent-ils, n'appartient pas à l'État créancier. Il demeure entre les mains des agents de l'État débiteur. Celui-ci est dans une meilleure situation qu'au cas d'hypothèque ou d'antichrèse. Il conserve son autorité sur le pays. Ses lois y sont seules appliquées. — Il est souvent stipulé que les troupes d'occupation seront *entretenues* aux frais de l'Etat débiteur. » — Enfin, ils envisagent la question du droit de juridiction de l'armée d'occupation (1). — Mais, on le voit, il n'est pas question des occupations de fait, ni des occupations de protectorat, ni de celles qui déguisent une véritable annexion (Bosnie), et, s'il est fait une brève allusion aux occupations d'intervention (Rome, 1849), on ne les distingue pas des occupations de garantie.

Assez exact également, quoiqu'encore incomplet, se montre M. *Mérignhac*, dans son récent « Traité de

(1) V. ci-dessous, chap. III, pp. 642 et 655.

Digitized by Google

droit public international » (1912) (1). « L'occupation militaire dans un sens large, écrit cet auteur, peut se produire dans des hypothèses où il n'y a pas de guerre proprement dite, par exemple *quand on intervient* dans un pays pour y *raffermir ou restaurer* une domination. Ainsi agirent les Autrichiens en Piémont, à Naples et dans les Etats Pontificaux, dans la période de réaction qui suivit 1815, pour étouffer les mouvements libéraux. Ainsi agit la France en 1822 (2), pour maintenir l'ordre de choses établi en faveur de Ferdinand VII ». Egalement, dit-il, l'Autriche a « occupé » la Bosnie-Herzégovine, l'Angleterre l'Egypte, la France la Tunisie et le Maroc, les Puissances la Crète. — Mais il aurait fallu montrer les différences de ces diverses occupations, de manière à faire apparaître que l'occupation militaire se présente dans des conditions très diverses, qui entraînent pour l'occupant des pouvoirs plus ou moins considérables. C'est ce que M. Mérignhac a négligé de faire.

Examinant, d'autre part, l'*occupation de garantie*, le même auteur indique qu'elle est « fort ancienne dans les annales internationales », qu'elle était « autrefois » exercée soit par l'intéressé principal, soit par un tiers mandataire (3), et qu'elle « intervient encore, de nos jours,

(1) 3 vol., 1905-1912. — V. t. II, pp. 675-676 et t. III, pp. 51, 133 et 388.

(2) Il y a ici une légère inexactitude. Nous avons vu, en effet, que c'est en 1823, et non 1822, qu'eut lieu l'expédition militaire du duc d'Angoulême, qui aboutit à la prise de Cadix et à la restauration de Ferdinand VII, et seulement en 1824 que commença l'occupation conventionnelle.

(3) Nous avons vu, du reste, qu'*aujourd'hui encore*, il y a des occupations effectuées en vertu d'un mandat, généralement un mandat européen. Il est vrai que ce mandat est ordinairement confié au principal des intéressés.

Digitized by Google

pour garantir des indemnités de guerre (il cite notamment les occupations de Weï-haï-Weï après la guerre sino-japonaise (1895), et de la Thessalie à la suite de la guerre gréco-turque (1897), des emprunts ou pour l'exécution de certaines stipulations. » Et il ajoute : « Cette occupation diffère totalement de l'occupation qui se produit durant la guerre ; la souveraineté locale reprend alors son empire *absolu* (1), il n'est plus question d'appliquer ni la loi martiale de l'envahisseur, ni le système des réquisitions ou contributions, ni les autres effets de l'occupation militaire. La question de l'alimentation des troupes fait, en général, l'objet de stipulations spéciales. » — Enfin, M. Mérignhac indique encore l'occupation militaire de territoires parmi les procédés usités pour l'exercice des *représailles* (exemple : Mitylène, en 1901).

En résumé, M. Mérignhac, mieux encore que MM. Bonfils-Fauchille, montre bien les divers cas dans lesquels il peut y avoir occupation militaire, en dehors de toutes hostilités. Mais il n'en marque pas suffisamment les divers caractères.

***

Les auteurs qui ont peut-être le mieux caractérisé l'occupation militaire en temps de paix sont MM. *Funck-Brentano et Sorel*, dans leur « Précis du droit des gens », qui date pourtant de *1877*. Aussi les avons-nous vus cités par MM. Nys et Calvo, et plusieurs des jurisconsultes précédents se sont inspirés d'eux. Il est même étonnant que, depuis l'apparition de ce Précis, certains auteurs aient

(1) Formule un peu excessive : V. occupation de 1871. — M. Mérignhac dit ailleurs : « la souveraineté reste aux mains de l'État débiteur, l'occupant n'ayant que la détention purement matérielle. »

Digitized by Google

encore passé sous silence, ou presque, cette forme d'occupation militaire, dont l'importance leur avait ainsi été signalée.

MM. Funck-Brentano et Sorel sont *les premiers* à avoir bien discerné cette sorte d'occupation militaire et *à l'avoir distinguée de l'occupation de guerre.* Cela s'explique, sans doute, par le fait que l'un des deux auteurs, Albert Sorel, venait d'avoir son attention attirée sur ce genre d'occupation par la préparation de son excellent ouvrage sur l'Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande (1875), où il avait eu à examiner les conventions relatives à l'occupation de la France par les Allemands de 1871 à 1873. N'avait-il pas, déjà auparavant, en étudiant « le traité de Paris du 20 novembre 1815 », rencontré une occupation à peu près identique? Aussi leurs considérations générales sur l'occupation militaire pacifique sont-elles très visiblement inspirées des traités de 1815 et 1871.

C'est vraisemblablement pourquoi ils *n'envisagent que l'occupation de garantie*, et, à ce point de vue, leur livre offre une lacune, que nous avons, du reste, retrouvée chez plusieurs jurisconsultes postérieurs. Mais elle s'explique moins chez ces derniers qui, au moment où ils écrivaient, pouvaient connaître un certain nombre d'occupations nouvelles, postérieures à 1877 : occupations déguisant une annexion (Bosnie, Chypre), occupations de protectorat (Tunisie, etc.), occupations de fait (Égypte), occupations à bail. — Parlant des garanties de l'exécution des traités, MM. Funck-Brentano et Sorel indiquent que l'occupation d'une partie du territoire de l'un des contractants est la plus ordinaire des garanties stipulées de nos jours. « L'occupation, disent-ils (1), *se présente dans des conditions très différentes*

(1) V. p. 114.

Digitized by Google

suivant qu'elle a pour objet de garantir soit le payement d'une somme d'argent, soit l'accomplissement d'un fait déterminé, ou de garantir l'exécution de clauses toutes politiques. Dans le premier cas, lorsque la somme d'argent est payée ou lorsque le fait est accompli, l'occupation n'a plus d'objet et cesse immédiatement. Son but est le même que celui de la prise de gage proprement dite (1), mais elle expose l'État occupant à des tentations moins fortes et *offre à l'État occupé des sécurités plus grandes* ; l'un et l'autre ont intérêt à la faire cesser..... La situation est bien différente lorsque l'occupation a pour but de garantir une clause politique, comme le *rétablissement de la paix sociale* ou la fondation d'un gouvernement. L'indépendance et la *souveraineté de l'État* sont *plus gravement altérées*. En outre, l'interprétation de la clause de garantie peut donner lieu à des conflits. » — Puis, examinant plus spécialement l'occupation à la suite d'un traité de paix, nos auteurs écrivent excellemment (2) : « Elle se distingue entièrement de l'occupation qui avait lieu pendant la guerre. L'État occupant était alors un envahisseur, il n'avait aucun droit ni sur le territoire ni sur les habitants ; son pouvoir ne reposait que sur la force ; cette occupation se réglait d'après les coutumes de la guerre et subissait les nécessités de la guerre. L'occupation qui a lieu en temps de paix *résulte d'un traité*, et par conséquent *repose sur un droit ; l'occupant est un étranger et non un ennemi ; son pouvoir est limité et déterminé* par une convention ; il se règle non d'après le régime de la guerre, qui repose sur la nécessité, mais

(1) Employée autrefois, mais qui, nous l'avons vu, a disparu aujourd'hui de la pratique internationale.

(2) V. p. 326.

Digitized by Google

d'après le régime du droit des gens en temps de paix, qui repose sur le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des Etats.

« Lorsque l'occupation a pour objet de garantir le payement d'une indemnité de guerre, le traité peut stipuler que l'*évacuation* du territoire s'opérera *progressivement*, à mesure que des payements partiels de l'indemnité seront effectués. Les contractants décident, en ce cas, si les territoires évacués après les payements partiels seront replacés sous l'entière souveraineté de l'État auquel ils appartiennent, ou s'ils sont *neutralisés* en quelque sorte, et s'ils restent, jusqu'à l'entier acquittement de l'indemnité, soumis à une occupation éventuelle pour le cas où l'Etat débiteur cesserait d'opérer les payements partiels auxquels il s'est engagé.

« Il arrive souvent que le traité qui stipule une occupation de territoire réserve aux contractants la *faculté de substituer*, d'un commun accord, *une garantie financière* à la garantie territoriale. »

Tout l'essentiel, du moins en ce qui concerne l'occupation de garantie, est dit par ces auteurs, qui sont vraiment les premiers, — en 1877, alors que déjà les occupations pacifiques avaient été fréquentes —, à avoir distingué cet aspect curieux de l'occupation militaire et à en avoir aperçu la véritable notion.

*
* *

Un autre auteur, mais celui-ci plus récent et qui s'est inspiré des précédents, a également bien marqué les caractères de l'occupation militaire en dehors du cas de guerre : c'est *M. Pradier-Fodéré*, dans son grand « Traité de droit

Digitized by Google

international public européen et américain » (1). Il indique, en effet, qu'il y a d'autres occupations militaires que les occupations de guerre, des occupations militaires réalisées en pleine paix internationale, ou continuées après la guerre, et il *les divise en deux catégories :* 1° *Celles qui ont pour objet le maintien de l'ordre dans un pays* en affermissant le gouvernement légal, occupations qui, dit-il, « sont amenées le plus généralement par le jeu de la politique internationale, et, dans ce cas, la question d'occupation confine à la matière de l'intervention » : telles l'occupation d'Ancône par les Français en 1832, celle de Rome de 1849 à 1870, celle de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche, celle de l'Egypte par l'Angleterre. (M. Pradier-Fodéré ne distingue pas, on le voit, et c'est regrettable, celles de ces occupations qui sont le résultat d'un accord, d'une convention, et celles qui sont de simples situations de fait. Il y a pourtant entre les unes et les autres des différences appréciables. De plus, il conviendrait de ne pas mettre sur le même pied, bien que consenties toutes deux, une pure occupation comme celle de Rome en 1849 et une annexion déguisée comme celle de la Bosnie en 1878). — 2° *Celles qui ont pour objet de garantir la fidèle exécution d'un traité* de paix de la part du vaincu : telles les occupations de la France en 1815 et 1871.

Et il ajoute (2) : « Le caractère commun de ces deux sortes d'occupation est de *ne pas exclure* l'exercice des droits de souveraineté de l'Etat qui les subit. La première, celle qui a pour objet de maintenir l'ordre sur un territoire étranger pour affermir le gouvernement légal, n'est

(1) 8 vol., 1885-1906 : V. t. VII, n° 2940, p. 686.
(2) V. t. VII, p. 693.

Digitized by Google

généralement pas assez désintéressée pour ne pas *restreindre plus ou moins cette souveraineté*, mais elle prétend, du moins, la sauvegarder, la protéger, afin de justifier son intervention au regard des autres Puissances. — La seconde, celle qui est stipulée dans un traité de paix pour assurer l'accomplissement des engagements contractés, ou comme mesure de précaution et de garantie temporaire, est plutôt une gêne, une charge imposée au vaincu pour l'obliger à ne pas différer de se libérer envers le vainqueur. Cette gêne *ne peut être comparée au nantissement* qu'en ce sens qu'elle est imposée ou consentie « pour sûreté de la dette », et qu'elle doit cesser dès que les engagements ont été complètement remplis. Ainsi qu'on l'a vu par les exemples qui ont été cités (1815, 1871), cette occupation particulière, qui a été désignée d'une manière fort exacte par la dénomination de *droit de garnison*, est ordinairement stipulée pour un temps déterminé, se limite à certaines villes ou à certaines positions militaires, et ne met pas d'obstacle à ce que l'administration du pays occupé fasse retour à l'autorité légale, qui n'est plus tenue de se conformer aux ordres des chefs des troupes d'occupation qu'en ce qui concerne les besoins ou la sûreté de ces dernières. Des *arrangements spéciaux* interviennent d'ailleurs, ordinairement, entre le vainqueur et le vaincu, pour régler, pendant toute la durée de l'occupation, les rapports de l'armée étrangère avec les autorités nationales et les habitants (1). »

(1) M. Pradier-Fodéré étudie encore l'occupation militaire pacifique au point de vue des crimes et délits commis par les habitants du pays occupé contre l'armée d'occupation (t. VII, n° 2976, pp. 853 et s.) : V. ci-dessous, p. 654.

Digitized by Google

*
* *

En dehors de ces traités généraux du droit des gens, on trouve encore quelques indications sur l'occupation militaire pacifique dans certains *ouvrages spéciaux*, consacrés soit à l'occupation de guerre qui présente avec la précédente quelque analogie, soit à l'occupation mode d'acquisition de la souveraineté en droit international. Mais la plupart se bornent à une simple mention de ce genre d'occupation, sans en marquer ni les multiples aspects, ni les caractères distinctifs.

C'est ainsi que M. *Bray*, dans une étude sur « L'occupation militaire en temps de guerre » (1894) (1), signale seulement qu'on rencontre des occupations militaires en dehors du temps de guerre, soit après la paix, à titre de garantie, soit pour maintenir l'ordre sur le territoire d'un autre Etat : celles-ci pouvant d'ailleurs avoir lieu soit à la demande du souverain légal (Rome), soit en vertu de traités internationaux (Bosnie), soit par pure intervention (Egypte). Mais il ne dit rien de ce genre d'occupations.

De même, M. *Depambour*, « Des effets de l'occupation en temps de guerre sur la propriété et la jouissance des biens publics et particuliers, 1900 » (2), se contente d'indiquer que l'occupation de guerre doit être distinguée « d'autres sortes d'occupations qui n'ont pas lieu dans la guerre, mais durant la paix et qui sont, elles aussi, des occupations militaires. L'histoire politique des Etats, dit cet auteur, offre, en effet, plusieurs exemples d'occupations de territoires réalisées en pleine paix ou continuées

(1) Thèse, Paris, V. p. 126.
(2) Thèse, Paris, V. pp. 5 à 8.

Digitized by Google

après la guerre, et qui ont pour but : soit l'intervention dans les affaires du pays occupé, soit la garantie de l'exécution d'un traité de paix de la part du vaincu. » Et il donne comme exemples les occupations de Rome en 1849, d'Ancône en 1832, de l'Egypte en 1882, de la Bosnie en 1878, de la France en 1815 et 1871. — Quant aux caractères que présentent ces occupations militaires, il indique seulement que, dans l'occupation de garantie, « l'Etat vaincu récupère intégralement, en vertu du traité de paix, ses droits de propriété et de souveraineté sur le territoire ainsi occupé. »

M. *Lorriot*, dans son excellente étude sur « la nature de l'occupation de guerre » (1903) (1), signale aussi l'occupation d'intervention et l'occupation de garantie, mais ne fait du reste que reproduire sur ce point l'auteur précédent.

Simple mention également, mais plus succincte encore, dans l'ouvrage de M. *Charleville*, « La valeur juridique des actes de l'occupant en pays occupé » (1902) (2). Cet auteur, en effet, se borne à indiquer l'occupation de garantie, « c'est-à-dire celle qui est une conséquence et une suite de la guerre, et qui forme comme une sorte de caution réelle au profit du vainqueur devenu créancier par l'effet du traité de paix », et l'occupation « qui se produit lorsqu'un Etat introduit ses troupes sur le territoire d'un de ses voisins dans le but d'y faire régner l'ordre ou d'y assurer le maintien d'un état de choses déterminé. »

L'intéressant ouvrage de M. *Pillet* sur « Le droit de la guerre », auquel nous avons déjà fait allusion (3), ne con-

(1) Thèse, Poitiers, V. pp. 3 à 11.
(2) Thèse, Paris, V. Introduction.
(3) V. ci-dessus, pp. 4 et 7, notes.

Digitized by Google

tient que cette brève mention de l'occupation de garantie : « L'exécution des conditions de la paix, dit-il, assurée autrefois par des remises d'otages, est maintenant garantie par l'occupation d'une partie des terres du vaincu. Cette occupation, *assez semblable à l'occupation de guerre*, a ceci de particulier qu'elle n'autorise pas l'occupant à exercer les pouvoirs qui ne se justifiaient antérieurement que par l'intérêt de ses opérations militaires (1). » Formule beaucoup trop vague et même inexacte : car, en dehors des pouvoirs qui se justifient par l'intérêt des opérations militaires, l'occupant dispose, en cas de guerre, de certaines prérogatives qui ne lui appartiennent plus au cas d'occupation de garantie (2). — D'autre part, M. Pillet ne parle pas des autres aspects de l'occupation pacifique. Mais on ne saurait lui en faire grief, puisque son livre ne concernait que « le droit de la guerre. »

D'autre part, M. *Jèze*, dans son « Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international » (1896) (3), indique que « l'on est conduit à distinguer, en droit international, plusieurs sortes d'occupation : 1° l'occupation proprement dite, mode d'acquisition de la souveraineté ; 2° l'occupation militaire, *occupatio bellica* (4) ; 3° l'*occupation à titre de*

(1) V. t. II, p. 384.

(2) V. ci-dessous, chap. IV, pp. 686 et s.

(3) V. pp. 44 et 47. — Dans une étude un peu antérieure sur le même sujet, M. Salomon, *L'occupation des territoires sans maître, 1889*, avait, lui aussi, indiqué que le mot « occupation » est employé, en droit international, pour désigner la prise de possession d'un territoire « à titre de gage », et il ajoutait : « Tant que dure cette situation, il est bien clair qu'il ne saurait être question d'acquisition de droits souverains au profit de l'État occupant » (p. 24).

(4) Nous avons dit ci-dessus (p. 3) pourquoi cette expression nous paraissait defectueuse.

Digitized by Google

garantie ». — Le savant professeur oublie les occupations militaires pacifiques qui ne sont pas des occupations de garantie. Il est vrai qu'il divise les occupations de garantie en deux groupes : celles qui ont pour but d'assurer l'exécution d'une obligation « parfaitement déterminée », comme le paiement d'une indemnité de guerre, et celles qui garantissent une obligation mal définie, par exemple le rétablissement de l'ordre intérieur dans un pays. Comme exemples de ces dernières, il rappelle l'occupation de la France en 1815 et l'occupation des Anglais en Egypte. Pourtant, il n'y a, ni au point de vue des pouvoirs de l'occupant, ni relativement à leur durée, aucune analogie entre ces deux occupations. Il y a donc là une confusion regrettable. — Mais ce qu'il faut retenir de cet auteur, c'est d'abord qu'il donne une idée nette de la véritable occupation de garantie quand il écrit : « Elle repose sur un droit, car elle découle d'un traité... Cette prise de possession, éminemment temporaire, *ne confère aucun droit de souveraineté*. L'Etat dont le territoire est occupé conserve son administration propre et l'exercice de ses droits souverains » ; — d'autre part, c'est qu'il est le seul à indiquer certaines occupations de garantie, comme celles de Formose en 1885, de Tamatave quelques mois après et de Chantabouu en 1893.

Signalons enfin, en terminant, que quelques auteurs, en dehors de ceux qui viennent d'être étudiés, envisagent aussi l'occupation pacifique, mais au seul point de vue du droit de juridiction de l'armée d'occupation. Nous aurons l'occasion d'y revenir en étudiant ce droit de juridiction (1).

(1) V. ci-dessous, chap. III, sect. II, pp. 632 et s.

Digitized by Google

⁂

Comme on le voit, la *doctrine* relative à l'occupation militaire en temps de paix est *encore à l'état embryonnaire* : elle présente des lacunes et des erreurs. Aucun auteur n'a, à la fois, montré les multiples aspects sous lesquels cette sorte d'occupation s'est présentée au cours de l'histoire et marqué les caractères distinctifs de chacun d'eux. Nous nous sommes efforcé de remplir la première partie de cette tâche dans l'exposé historique qui précède. La seconde fera l'objet des chapitres suivants.

Digitized by Google

CHAPITRE II

NATURE ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'OCCUPATION MILITAIRE EN TEMPS DE PAIX.

Trois caractères fondamentaux :

1° *Elle est provisoire :* différence avec l'annexion ou la cession de territoire. — Mais elle n'est pas précaire : différence avec l'occupation de guerre. — Sa durée est généralement déterminée. — Conséquences du caractère plus ou moins précis de cette détermination.

2° *Elle est pacifique :* différence avec l'occupation de guerre. — Conséquences. — Occupations en vue du rétablissement de l'ordre dans un pays soulevé : analogies avec le cas de guerre.

3° *Elle n'est pas translative de souveraineté.* — Ni en droit, ni en fait. — L'État occupé conserve même l'exercice de sa souveraineté. — Pouvoirs peu étendus de l'occupant. — Comment ils varient avec le but de l'occupation. — Occupations qui ne sont que des annexions déguisées.

Autre caractère, mais non fondamental : elle est *conventionnelle.* — Conséquence : réglementation et fonctionnement normal de l'occupation.

Comparaison avec l'occupation de guerre.

De cette revue de la doctrine à laquelle nous venons de procéder, et de l'étude historique qui a fait l'objet de notre première partie, il ressort que, malgré la diversité de son objet, de ses aspects, de sa réglementation, l'occupation militaire en temps de paix — tout en comportant de multiples nuances — n'en présente pas moins certains caractères généraux que l'on retrouve dans toutes les occupations de ce genre, et qui la distinguent des situations juridiques offrant avec elle de plus ou moins grandes analo-

Digitized by Google

gies : occupation de guerre, annexion déguisée, cession de territoire. Ces caractères sont de l'essence même de l'occupation pacifique : là où ils font défaut, il n'y a pas vraiment occupation. Quels sont-ils ?

Ce sont ceux mêmes que nous avons été amené à indiquer, au début de cet ouvrage (1), en posant la définition de l'occupation militaire en temps de paix, et qui découlaient de cette définition elle-même. Nous pourrions donc nous borner ici à un simple renvoi, s'il ne nous paraissait indispensable de compléter ces notions et de préciser davantage ces caractères généraux et leur portée. A ces caractères, en effet, se rattacheront toutes les explications qui vont suivre sur les effets de l'occupation : ceux-ci seront la conséquence et le corollaire de ceux-là.

Provisoire, pacifique, non translative de souveraineté, ni en droit, ni en fait, telle est la nature de l'occupation militaire en dehors du cas de guerre, tels sont les *trois caractères fondamentaux* que nous avons signalés comme définissant cette occupation, et que la pratique, comme la doctrine, sont venues confirmer. Nous avons vu, en outre, qu'elle était le plus souvent *conventionnelle*, qu'elle résultait d'un traité. Et, puisque cette quadruple idée va dominer toutes les règles de la matière, il convient de s'y arrêter un instant.

*
* *

1° L'occupation militaire pacifique, comme l'occupation de guerre d'ailleurs, est *essentiellement provisoire*. Mais, à la différence de celle-ci qui est tout à fait précaire et presque toujours de courte durée, puisqu'elle cesse avec

(1) V. ci-dessus, Notions préliminaires, pp. 11 à 15.

Digitized by Google

les hostilités (1), l'occupation pacifique est *parfois fort longue* : sans parler d'occupations comme celles de Chypre ou de l'Egypte qui se prolongent depuis plus de trente ans, ni de certaines occupations à bail prévues pour 99 ans, rappelons seulement que la France, au milieu du siècle dernier, a occupé Rome pendant vingt années — et c'était bien là une occupation militaire proprement dite, sans aucune arrière-pensée d'annexion — ; nous avons vu aussi que l'occupation de la Hollande, en 1795, a duré quinze ans, celle de la Prusse après Tilsitt six ans, que l'Autriche est restée cinq années à Naples (1821-1826) et la France aussi longtemps en Espagne (1823-1828), que le traité d'Ancon (1883) stipulait une occupation de dix ans, qui, du reste, s'est prolongée bien au-delà du terme fixé, etc...

De plus, — autre différence avec l'occupation de guerre — en temps de paix, la *durée* de l'occupation est *généralement déterminée*. Nous avons vu, en effet, que, pour les occupations qui résultent de traités — les principales et les plus fréquentes des occupations pacifiques — il est toujours stipulé que l'occupation durera tant de mois ou d'années (par exemple, un mois comme dans le traité franco-chinois de 1885, ou 99 ans comme pour certaines occupations à bail), ou, tout au moins, jusqu'à ce que telle obligation précise soit remplie, jusqu'à ce qu'un certain état de choses (paix, rétablissement de l'ordre), soit obtenu. Il en est même ainsi pour des occupations qui déguisent une véritable cession de souveraineté : ainsi, la convention anglo-turque du 1er juillet 1878 décidait que Chypre serait

(1) Il y a eu pourtant quelques occupations de guerre qui ont duré plusieurs années. Qu'il nous suffise de rappeler, à une époque récente, l'occupation du territoire péruvien par le Chili pendant la guerre du Pacifique, de 1879 à 1883.

Digitized by Google

évacuée par l'Angleterre aussitôt que la Russie rendrait à la Turquie ses conquêtes en Arménie ; de même, les conventions conclues par la Chine avec les Puissances européennes concernant les occupations à bail.

Aussi est-il tout à fait exceptionnel de voir l'article 25 du traité de Berlin et la Convention de Constantinople n'assigner, ni directement, ni indirectement, aucune limitation à l'occupation autrichienne en Bosnie-Herzégovine : mais ce n'était point là, nous l'avons montré, une véritable occupation. Exceptionnelle aussi la clause du traité hispano-américain du 10 décembre 1898, en vertu de laquelle Cuba devait continuer à être occupée par les États-Unis, sans indication de durée. Mais c'est qu'il ne s'agissait ici que de la reconnaissance d'une occupation de fait, déjà existante, et non d'une occupation qui avait sa base dans le traité lui-même (1). Ces deux exceptions apparentes n'en sont donc pas, à proprement parler.

La *détermination de la durée* de l'occupation est toutefois *plus ou moins précise*, elle laisse plus ou moins de place à l'arbitraire de l'occupant, et nous avons rencontré des occupations qui se prolongeaient malgré le pays occupé. Quand il a été fixé un terme, aucune difficulté : dès que celui-ci sera arrivé, l'évacuation devra avoir lieu. Il en sera de même s'il s'agit d'une occupation destinée à garantir une obligation parfaitement déterminée, comme le paiement d'une somme d'argent : elle devra cesser dès que l'obligation sera remplie. — Mais si l'occupation a pour but d'assurer dans un pays le rétablissement de la paix sociale, l'occupant se trouve alors juge du point de savoir si l'ordre est suffisamment

(1) V. ci-dessus, p. 517.

Digitized by Google

rétabli, si sa mission est terminée et s'il peut se retirer. La durée de l'occupation est alors à sa discrétion, qu'il s'agisse d'une occupation conventionnelle comme celle de l'Autriche en Piémont et à Naples, ou d'une simple occupation de fait comme celle des Anglais en Égypte. Dès lors, il est à craindre que l'occupant ne soit tenté de retarder sans cesse l'évacuation, pour finalement se substituer à l'autorité souveraine du pays. C'est ce qui s'est produit, en octobre 1908, pour la Bosnie-Herzégovine, à laquelle l'Autriche, après une occupation de trente années, a déclaré « étendre les droits de sa souveraineté » ; et, sans vouloir préjuger de l'avenir, il ne paraît pas téméraire d'affirmer que l'occupation anglaise, à Chypre comme en Egypte, paraît destinée à une fin semblable (1).

***

2° Ce premier caractère, à savoir le caractère temporaire de l'état de choses créé par l'occupation, — qui distingue celle-ci de l'annexion ou de la cession de territoire —, appartient aussi, sous les réserves que nous venons de faire, à l'occupation de guerre. Il n'en est pas de même des autres caractères de l'occupation militaire en temps de paix qui, eux, lui sont particuliers.

Il en est ainsi notamment du caractère *essentiellement pacifique* de cette occupation. Celui-ci, en effet, constitue une différence fondamentale entre les deux sortes d'occupations militaires. L'occupant ici n'est plus un ennemi, mais un étranger, souvent même un ami ou un allié, ce qui modifie complètement la nature de ses rapports avec

(1) D'après des dépêches de Constantinople du 25 mai 1913, la cession *à titre définitif* de *Chypre* à l'Angleterre serait décidée : V. les journaux du 26 mai.

Digitized by Google

l'Etat occupé, ses autorités et ses habitants. Leurs relations ne seront plus régies par les lois de la guerre, mais par les règles dont ils seront eux-mêmes convenus, qui auront été consenties et déterminées par eux dans la convention d'occupation ; et, en cas de silence de celle-ci, ou bien s'il s'agit d'une occupation de fait, par les principes du droit des gens en temps de paix.

Il peut arriver pourtant — nous en avons vu des exemples — que l'occupation pacifique ressemble, en fait et sur certains points, à une occupation de guerre. Il en sera ainsi lorsque l'occupant devra se livrer sur le territoire occupé à de véritables *mesures de guerre*, par exemple s'il a à lutter contre une rébellion de la population. C'est le cas parfois des occupations qui ont pour objet le *rétablissement de l'ordre* dans un pays : occupation française au Mexique pour soutenir l'empereur Maximilien contre Juarez ; occupation française en Morée (1828) ; débuts de l'occupation française à Rome, en 1849, ou de l'occupation autrichienne en Bosnie, en 1878 ; occupation de la Chaouïa (1907). Il est certain que les rapports de l'occupant avec les habitants et même avec les autorités locales s'en trouveront sensiblement modifiés. Néanmoins, comme il n'y a pas d'hostilités entre l'Etat occupant et le gouvernement du pays occupé, on ne saurait parler d'occupation de guerre, et, en droit, l'occupation reste une occupation pacifique.

* * *

3° Un autre caractère, non moins important, de l'occupation militaire en temps de paix, c'est qu'elle n'est *ni abdicative, ni translative de souveraineté*. Et non seulement l'Etat dont le territoire est occupé demeure, comme dans l'occupation de guerre, le souverain légal du pays,

Digitized by Google

non seulement il garde la *jouissance* de son droit de souveraineté, mais encore il en conserve l'*exercice*, il ne se trouve pas ici dans l'impossibilité matérielle d'exercer publiquement son autorité : il demeure le véritable souverain, *de fait comme de droit*, et personne ne saurait se substituer à lui.

Par suite, cette occupation est, pour le pays occupé, bien moins lourde que l'occupation de guerre dont elle n'a pas les rigueurs. Puisque l'Etat occupé conserve ou récupère intégralement tous ses droits de souveraineté — à l'exception de celui d'entretenir des troupes sur le territoire soumis à l'occupation —, l'occupant n'a, *en principe*, que des pouvoirs peu étendus : il n'a plus ni le droit d'édicter des lois et règlements, ni celui d'administrer et de rendre la justice, il ne peut exiger ni contributions ni réquisitions. Il n'a, en général, qu'un simple droit de garnison dans des places déterminées, et — ce qui est une conséquence de toute occupation militaire — le droit d'assurer la sauvegarde de son armée. A cet effet, il dispose, bien qu'en pays étranger, d'un certain pouvoir juridictionnel ; en outre, il peut adresser aux autorités locales des prescriptions dans l'intérêt de la sûreté et de l'entretien de ses troupes. Même, à défaut d'observation desdites prescriptions, il a le droit de prendre lui-même les mesures nécessaires à sa propre sécurité.

Mais, sauf cette réserve, la souveraineté du pays occupé garde ou reprend son entière autorité. D'ailleurs, s'il s'agit d'une *occupation conventionnelle*, le traité d'occupation limite, en général, les pouvoirs de l'occupant d'une manière très stricte : on l'a vu, par exemple, pour le traité franco-batave du 16 mai 1795, pour la convention franco-prussienne de 1808, pour le traité du 20 no-

Digitized by Google

vembre 1815; de même, la convention de 1824 pour l'occupation de l'Espagne, celle de 1832 relative à l'occupation d'Ancône, les Préliminaires de Versailles et le traité de Francfort (1871), le traité de Weï-haï-Weï (1895) etc... — Il y a bien eu cependant quelques conventions d'occupation qui conféraient à l'Etat occupant des pouvoirs assez considérables : d'abord, à l'époque de la Révolution française, les traités du 15 mai 1796 entre la France et le roi de Sardaigne ; du 16 mai 1797 avec la République de Venise, du 21 février 1798 avec la République Cisalpine ; puis, de nos jours, les conventions relatives à l'occupation de la Bosnie, de Chypre, des territoires cédés à bail par la Chine, etc. (1). Mais, en général, il en est différemment : l'occupation conventionnelle ne confère à l'Etat occupant que des pouvoirs restreints.

Au contraire, dans le cas d'une *occupation de fait*, la liberté d'action de l'occupant est évidemment plus grande puisqu'aucune convention ne vient la paralyser. Néanmoins, le plus souvent, comme dans le cas d'une prise de gage à titre de mesure coercitive, elle se borne, elle aussi, à un simple droit de garnison. En réalité, c'est l'objet de l'occupation, l'intention avouée ou cachée de l'occupant qui, ici, limite l'autorité de celui-ci.

C'est, en effet, du but de celle-ci, plutôt que de sa nature conventionnelle ou non, que dépend, en fait sinon en droit, ainsi que nous l'avons vu, l'*étendue des pouvoirs de l'occupant*. Si l'occupation est stipulée dans un traité pour assurer l'accomplissement des engagements contractés,

(1) Cette question des pouvoirs de l'occupant sera d'ailleurs examinée d'une manière approfondie dans le chapitre IV (V. ci-après, pp. 693 et s.).

Digitized by Google

ou même si elle n'est qu'une prise de gage indépendante de toute convention, elle constitue une simple gêne matérielle imposée au pays occupé pour le contraindre à remplir ses obligations, et n'entraîne aucune immixtion dans les affaires intérieures du pays. Mais, au contraire, lorsque l'occupation a pour but de maintenir l'ordre sur un territoire étranger, de consolider un gouvernement, auquel cas elle constitue une intervention plus ou moins caractérisée, elle entraîne fatalement une diminution, une *restriction de la souveraineté* de l'Etat occupé, que l'occupant prétend d'ailleurs sauvegarder. — *Parfois même*, les pouvoirs de l'occupant sont tels qu'il n'est plus possible de dire qu'ils n'*excluent* pas l'*exercice de la souveraineté* de l'Etat qui subit l'occupation : tels ceux de l'Autriche en Bosnie, de l'Angleterre à Chypre et en Egypte, du Chili dans les provinces péruviennes occupées à la suite de la guerre du Pacifique, des Puissances européennes auxquelles la Chine a consenti des occupations à bail, des Etats protecteurs dans les pays de protectorat. Mais alors, ce ne sont plus de simples occupations militaires : ce sont des annexions déguisées, plus ou moins complètes. On ne saurait donc y voir, à proprement parler, des exceptions au principe que l'occupation pacifique n'est, ni en droit, ni en fait, abdicative ni translative de souveraineté.

***

Un dernier caractère, que l'on rencontre très fréquemment dans les occupations militaires en temps de paix, mais non toujours, — ce pourquoi nous ne croyons pas devoir le ranger parmi les caractères « fondamentaux » de ces occupations, et qui n'est pas de l'essence de celles-ci puisqu'elles existent indépendamment de lui —, c'est leur

Digitized by Google

caractère conventionnel. Nous avons vu, en effet, que l'occupation pacifique n'est pas, le plus souvent du moins, un pur fait auquel la nécessité fait produire des conséquences juridiques, mais bien un *état de droit*. C'est ce que nous exprimons en disant qu'elle est légale. *A la différence de l'occupation de guerre*, qui ne repose que sur une situation de fait, à savoir que l'envahisseur est en état de faire respecter son autorité et d'empêcher celle de l'adversaire, l'occupation pacifique qui résulte d'un accord avec l'Etat occupé — c'est de beaucoup la plus fréquente —, repose sur un droit, droit consenti à l'occupant par le souverain du pays occupé. Tandis que celle-là n'a pour base que la force et les nécessités de la guerre, celle-ci a lieu avec l'assentiment exprès du souverain légal : il y a accord des deux souverains, et délimitation de leur autorité respective sur le territoire occupé.

Il s'ensuit que cette occupation est généralement *réglementée* par la convention qui lui donne naissance ou par des conventions annexes, qu'elle est soumise à des règles juridiques précises, déterminées, proclamées et acceptées par les deux parties. Sans doute, l'occupation de guerre, elle aussi, est soumise à une réglementation, au moins pour les Puissances qui ont signé le Règlement de La Haye. Il n'en est pas moins vrai que, pratiquement, il pourra, dans certains cas, être assez difficile d'obtenir du vainqueur le respect de ces règles, à cause de l'état de guerre et des nécessités qu'il comporte, nécessités dont l'appréciation offre toujours une très grande marge. Rien d'analogue dans l'occupation qui résulte d'un traité : ici, les deux parties se meuvent dans un cadre tout tracé; l'Etat occupant et l'Etat occupé ont leurs droits et leurs obligations déterminés par le traité qu'ils ont conclu, et il leur

Digitized by Google

est *facile de s'y conformer*, étant donné leur situation normale et le caractère pacifique de leurs rapports.

*
* *

Des quatre caractères que nous venons d'indiquer, le premier, c'est-à-dire durée provisoire de l'occupation, et, dans une certaine mesure, le troisième, l'effet non translatif de souveraineté, sont communs à l'occupation pacifique et à l'*occupation de guerre* : aussi ces deux sortes d'occupation ont-elles entre elles *quelque analogie* (1). Il n'en est pas moins vrai cependant qu'elles présentent, comme nous l'avons montré, des *différences appréciables*.

Pourtant, il semble que l'on ait été surtout frappé de l'analogie, et que les différences n'aient *pas toujours* été *bien aperçues* (2). Peut-être faut-il en voir la raison dans le fait que l'occupation pacifique est, assez souvent, la suite d'une occupation de guerre, et qu'elle paraît la continuer lorsqu'elle est stipulée dans le traité de paix comme mesure de garantie ou de précaution temporaire. Mais ce n'est là qu'une apparence, et, au point de vue juridique, la situation se trouve absolument modifiée par le passage d'un état de choses à l'autre : le traité de paix transforme complètement les rapports de l'occupant et du pays occupé. Aussi croyons-nous nécessaire de mettre nettement en évidence les différences que présentent les deux sortes d'occupations dont il s'agit. *Comparer*, sur les points essen-

(1) Pas assez pourtant pour qu'il soit possible de dire, avec M. Pillet, que l'occupation de garantie est « assez semblable » à l'occupation de guerre (V. ci-dessus, p. 608).

(2) V. ci-dessus, pp. 578 et s., l'exposé de la doctrine.

Digitized by Google

tiels, le régime de l'occupation militaire en temps de paix et celui de l'occupation de guerre, sera rendre plus claire et plus précise l'étude de l'une et de l'autre. C'est ce que nous allons faire dans les chapitres qui suivent.

Digitized by Google

CHAPITRE III

DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURIDICTION APPLICABLES AU TERRITOIRE OCCUPÉ.

SECTION I : Droit de législation.

§ 1. — Cas d'une occupation de guerre. — Deux souverainetés, deux législations. — Restrictions à la législation en vigueur. — Champ d'application de la législation de l'occupant : sauvegarde de son armée, nécessités de la guerre.

§ 2. — Cas d'une occupation en temps de paix. — Aucune restriction à la législation du pays. — Pas de droit de législation au profit de l'occupant. — Sa législation ne s'applique que comme conséquence de son droit de juridiction. — Exceptions : Bosnie, Chypre, concessions à bail, occupations de protectorat.

SECTION II : Droit de juridiction.

Occupation de guerre : dualisme de juridiction. — Il subsiste, mais atténué, dans le cas d'une occupation militaire en temps de paix.

§ 1. — De l'existence au profit de l'occupant d'un droit de juridiction. — Affirmé par l'unanimité de la doctrine, ce droit est reconnu, d'une manière générale, par la pratique internationale.

§ 2. — Raison d'être de ce droit de juridiction. — Importance de cette question. — Pourquoi on doit écarter toute idée de délégation de juridiction. — L'occupant tire son droit de la nécessité de sa légitime défense.

§ 3. — Compétence de la juridiction de l'occupant : des personnes et des faits auxquels elle s'applique. — Principe et application.

A. *Soldats et employés de l'armée d'occupation.* — Compétence générale de l'occupant à leur égard : infractions militaires et délits de droit commun, quelles qu'en soient les victimes. — La doctrine. — Les législations positives. — La pratique internationale. — Cas où le délit est commis hors du périmètre où l'armée se trouve cantonnée. — Cas où le délinquant se réfugie hors de ce périmètre : 1° dans le pays occupé ; 2° dans un autre pays. — Soldats de la Légion étrangère déserteurs dans un pays de Capitulations ; l'incident de Casablanca et l'arbitrage du Tribunal de la Haye (22 mai 1909).

Digitized by Google

B. *Habitants indigènes du territoire occupé.* — Compétence restreinte de l'occupant à leur égard : infractions commises contre l'armée d'occupation ou contre ses membres. — La doctrine. — La pratique internationale : les traités. — La jurisprudence française. — La juridiction militaire en Bosnie et à Chypre. — L'Ordonnance du 31 août 1897 relative à la Crète. — Dérogation : le décret khédivial de 1895.

C. *Étrangers établis sur le territoire occupé.* — Assimilation aux indigènes au point de vue de la compétence de l'occupant. — Il en est ainsi même dans les pays de Capitulations : raisons de cette atteinte aux prérogatives consulaires. — Pratique internationale. — Tunisie. — Crète. — Chypre. — Madagascar. — Maroc.

D. *Agents diplomatiques et consulaires accrédités sur le territoire occupé.* — Simple droit d'expulsion à l'égard des premiers. — Droit de juridiction sur les consuls, sauf dans les pays de Capitulations.

§ 4. — DE LA COMPOSITION DES TRIBUNAUX DE L'OCCUPANT ET DES FORMES DE LEUR PROCÉDURE :

1° Soldats et employés de l'armée d'occupation. — Conseils de guerre, Code de justice militaire.

2° Habitants du territoire occupé. — Système français : mêmes règles que pour les soldats. — Système de la loi martiale : ses rigueurs, son arbitraire. — Application exceptionnelle : Chypre, Petchili, Corée, Mandchourie. — Il doit être écarté en temps de paix. — Utilité de la création de juridictions spéciales permanentes, distinctes des conseils de guerre.

Les questions relatives à la législation, d'une part, à la juridiction, d'autre part, applicables à un territoire occupé par une armée étrangère sont trop intimement liées, trop connexes, pour qu'elles soient étudiées séparément. C'est pourquoi nous croyons devoir les examiner dans un même chapitre, marquant ainsi le lien qui les unit. Toutefois, pour plus de clarté, nous nous efforcerons de distinguer le droit de législation du pouvoir juridictionnel : d'où les *deux sections* de ce chapitre.

Digitized by Google

SECTION I

Droit de Législation.

§ I. — Cas d'une occupation de guerre.

Pendant longtemps, il fut admis que l'occupant pouvait, à son gré, suspendre, d'une manière totale ou partielle, l'application des lois en vigueur sur le territoire occupé (1), et édicter pour ce territoire telles règles qu'il jugerait utiles. Mais, de nos jours, la règle, posée par les Règlements de la Haye de 1899 et de 1907 et acceptée par les Etats civilisés, est que l'occupant « respecte, *sauf empêchement absolu*, les lois en vigueur dans le pays » (art. 43). Les lois civiles, administratives, financières, pénales, de l'État envahi continuent donc, en principe, à recevoir leur application sur le territoire occupé. C'est seulement à titre exceptionnel, et en tant qu'elles sont contraires aux intérêts de l'occupant ou incompatibles avec le soin de sa propre sécurité, que celui-ci en suspend l'application, les modifie ou les remplace : ce sera le cas, par exemple, pour les lois sur le recrutement, sur le droit de réunion, sur la liberté de la presse.

Telle est, dans le cas d'une occupation de guerre, la part faite, en ce qui concerne la législation, à la souveraineté de l'Etat envahi, souveraineté qui, comme nous l'avons

(1) C'est notamment le principe posé par les Instructions américaines de 1863.

Digitized by Google

dit, n'a pas disparu mais est seulement suspendue. Mais, en face de cette souveraineté de droit, il y a la souveraineté de fait de l'occupant, et à cette souveraineté correspond le *droit pour l'occupant d'édicter des règles obligatoires* et de les sanctionner. La législation de l'Etat envahisseur va donc, elle aussi, s'appliquer sur le territoire envahi, *dans la mesure nécessitée par le but poursuivi et par le besoin de pourvoir à la sécurité de son armée*. C'est ce que l'article 43 du Règlement de la Haye de 1907 exprime en disant : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics. »

En vertu de ce principe, *l'occupant appliquera sa propre loi* en particulier *dans les cas suivants* :

1° Pour les crimes et délits commis par les officiers et soldats de l'armée d'occupation et tous ceux qui relèvent d'elle, les uns vis-à-vis des autres. Il y a, en effet, une sorte d'exterritorialité de cette armée.

2° Pour les crimes et délits commis par les habitants du pays contre le corps d'occupation. L'occupant doit, en effet, pouvoir protéger son armée, assurer sa propre sauvegarde. Et, comme il s'agit ici de lois de police et de sûreté, elles s'appliqueront à tous les habitants du pays envahi, non seulement aux sujets du souverain légal, mais aussi aux étrangers.

3° Pour les infractions commises contre les habitants par les officiers ou soldats de l'armée d'occupation, ou tous autres qui en dépendent. Ici encore, l'intérêt de l'occupant est réel : car, d'une part, c'est pour lui une question de discipline, et sa sécurité sera d'autant plus grande qu'il réprimera plus énergiquement les faits de cette nature.

Digitized by Google

D'autre part, il peut estimer que, pour la répression de telles infractions, la justice locale ne présenterait pas des garanties suffisantes d'impartialité, et ne vouloir s'en rapporter de ce soin qu'à ses juridictions : or celles-ci ne sauraient appliquer que ses propres lois.

4° Pour défendre des actes qui seraient contraires à ses intérêts et au but poursuivi, tels que les communications avec l'armée ennemie, la destruction des ponts, des fils télégraphiques, etc...

Les Codes militaires des divers pays renferment, du reste, des dispositions destinées à entrer en vigueur dans le territoire que les armées occuperont.

A ces cas, d'ailleurs, se borne l'application de la législation de l'occupant. Il en sera ainsi, même s'il arrive que l'occupant soit obligé de remplacer les tribunaux existants, par suite du refus de ceux-ci de continuer à fonctionner. Les corps judiciaires organisés dans ce cas par l'occupant devront, en effet, appliquer les lois pénales du pays dans lequel ils sont appelés à exercer leurs fonctions, car l'état d'occupation ne change rien aux rapports légaux dont les citoyens sont tenus les uns à l'égard des autres (1).

Ainsi, dans l'occupation de guerre, comme il y a *deux souverainetés* en présence, il y a *deux législations* différentes, celle du pays envahi et celle de l'Etat envahisseur, qui trouvent leur application parallèle sur le territoire occupé, et il importe de faire à chacune sa part, de délimiter d'une manière précise le domaine de chacune d'elles.

(1) V. Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 206, note 2.

Digitized by Google

§ II. — Cas d'une occupation militaire en temps de paix.

Tout d'abord, pour ce qui est de l'*État* dont le territoire est partiellement *occupé*, comme cet Etat conserve ici l'exercice de ses droits souverains, sa législation continuera de rester en vigueur, sans restriction aucune, sur le territoire en question, et, sur aucun point, l'application n'en sera suspendue. Rien, en effet, ne la rend incompatible avec l'occupation.

Quant à la *législation de l'État occupant*, elle trouve cependant encore à s'appliquer en tant qu'il s'agit de faire respecter la discipline de l'armée d'occupation, et *d'assurer la sécurité de cette armée*. Jamais, en effet, un Etat ne saurait consentir à ce que la discipline de ses troupes ou les attentats dirigés contre elles relèvent d'une autorité étrangère : celle-ci n'offrirait pas de suffisantes garanties d'impartialité. Ce seront les Conseils de guerre de l'armée d'occupation, comme nous le verrons dans la section suivante, qui seront compétents pour les actes de cette nature, et ces tribunaux appliqueront évidemment leur propre loi : non pas, comme on l'a dit, parce que c'est le droit personnel des soldats qui sont leurs justiciables (1), mais « parce que cette justice est la sauvegarde de l'armée d'occupation, et que c'est au souverain, seul responsable du salut de cette armée, de déterminer la mesure exacte de la protection légale qui lui est nécessaire » (2).

Le dualisme de législation qui existe ici est donc moins accentué que dans le cas d'une occupation de guerre. On

(1) V. Guelle, *Précis des lois de la guerre sur terre*, t. II. p. 24.
(2) V. Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 206, note 2.

Digitized by Google

peut même dire, avec plus d'exactitude encore, que, dans l'occupation pacifique, la législation de l'Etat occupé est seule appliquée, avec cette réserve toutefois que le corps d'occupation jouit du bénéfice de l'exterritorialité.

*
* *

C'est précisément parce qu'il en est ainsi que les diverses *conventions d'occupation* sont *muettes* sur la question de la législation applicable au pays occupé. Il n'était nul besoin de stipulations expresses sur ce point, puisque la législation ordinaire du pays, celle édictée par le souverain légal, devait demeurer en vigueur. Elle ne s'appliquait pas, il est vrai, en tant qu'il s'agissait d'assurer la discipline et la sécurité de l'armée d'occupation, domaine réservé à la législation de l'État occupant. Mais, en disposant que les délits militaires et les infractions à la discipline relèveraient de la juridiction de l'occupant, les conventions d'occupation reconnaissaient par là même à celui-ci le droit d'appliquer sa législation en cette matière, puisque c'est une règle de droit public — découlant du principe de la souveraineté et de l'indépendance mutuelle des États —, que les juridictions d'un pays ne peuvent appliquer que les lois de ce pays.

Signalons toutefois que, *par exception*, certaines conventions permettent à l'occupant d'étendre le champ d'application de sa législation en territoire occupé. C'est ainsi que, lors de l'occupation par les Allemands d'une partie du territoire français à la suite de la guerre de 1870-1871, la convention de Rouen du 16 mars 1871, relative aux pouvoirs respectifs des autorités allemandes et françaises dans les territoires occupés, décida, dans son article 3, que *l'état de siège*, avec toutes ses conséquences, serait

Digitized by Google

maintenu dans les départements occupés. Or, avec le régime de l'état de siège, les autorités militaires allemandes pouvaient, à leur gré, dessaisir les tribunaux français, au profit des conseils de guerre allemands, de *tous* les crimes et délits contre l'ordre et la paix publique : et, comme ces conseils de guerre ne pouvaient évidemment juger que d'après la loi de leur pays, c'était, par là même, la législation pénale de l'occupant qui, si celui-ci voulait user de son droit de dessaisissement, se trouvait applicable pour les crimes et délits susvisés.

Remarquons d'ailleurs que, même dans ce cas, nous trouvons une confirmation indirecte du principe posé, que la législation du pays occupé reçoit son entière application, sous la seule réserve de ne pas porter atteinte à l'autonomie du corps d'occupation. En effet, quand l'article 3 de la convention du 16 mars 1871 décide la mise en vigueur du régime de l'état de siège, il ne dit pas s'il s'agit de ce régime tel qu'il est organisé par la loi allemande, ou par la loi française. Or, il n'y a eu dans l'application aucun doute sur ce point : c'est le régime de l'état de siège, tel qu'il était organisé par la loi française, qui a fonctionné.

En résumé, on peut donc dire que l'*occupant* étranger n'a *pas*, à proprement parler, *de droit de législation* sur le territoire occupé : si, dans certains cas, sa législation trouve à s'appliquer, c'est seulement comme conséquence de son droit de juridiction, droit dont nous indiquerons l'étendue dans la seconde section de ce chapitre.

***

Du moins, en est-il ainsi pour les occupations ordinaires, notamment les occupations à titre de garantie. Et

Digitized by Google

si, *dans certains cas*, nous avons vu l'occupant disposer du *droit de législation* en territoire occupé, c'est qu'alors il ne s'agissait *plus* d'*une simple occupation militaire*, mais bien plutôt d'une annexion déguisée ou d'une tentative d'annexion. Tel fut le cas en *Bosnie-Herzégovine*, où l'Autriche appliqua ses codes, ses lois administratives et militaires, comme s'il s'agissait d'une province austro-hongroise et non d'un territoire ottoman, et sans, d'ailleurs, que le souverain légal élevât la moindre protestation. De même, les conventions anglo-turques des 4 juin et 1er juillet 1878 conféraient à la Grande-Bretagne le droit de législation à *Chypre*. Pareillement, l'article 3 du *traité d'Ancon* disposait que le territoire des provinces péruviennes de Tacna et Arica serait soumis, pendant la durée de l'occupation, « à la législation et aux autorités chiliennes ». De même, encore, les conventions conclues par la *Chine* avec un certain nombre de Puissances en 1898, en donnant à l'occupant le droit de gouverner et d'administrer le territoire cédé à bail, lui conféraient le droit de légiférer. Enfin, les traités de protectorat concèdent, en général, à l'État protecteur occupant un droit de législation sur certaines matières, telles que organisation militaire, impôts, fonctionnement de la justice. — Mais, dans tous ces cas, il y a, en réalité, transfert plus ou moins complet de souveraineté, et non occupation proprement dite.

La même distinction s'applique, du reste, au cas d'une occupation de fait. S'il s'agit d'une simple occupation militaire, par exemple d'une mesure de coercition pour contraindre un État à remplir ses obligations, l'État occupant se bornera à la détention matérielle, au droit de garnison, sans intervenir dans l'administration du pays, et par suite il ne légiférera pas. Au contraire, si l'occupation

Digitized by Google

n'est qu'un protectorat de fait, comme celle de l'Angleterre en Égypte ou des États-Unis à Cuba, il arrivera que l'occupant s'arrogera un droit de législation dans le pays occupé.

SECTION II

Droit de juridiction.

Dans l'*occupation de guerre*, comme il y a dualisme de législation, il y a aussi *dualisme de juridiction*.

D'une part, en effet, la législation locale, maintenue en principe, comme nous l'avons vu dans la section précédente, est appliquée par les *tribunaux du pays*, qui continuent à fonctionner au nom de leur souverain légal (1). Seulement, il pourra arriver que, par le fait de l'occupation, l'administration de la justice leur soit, dans certains cas, rendue singulièrement difficile, sinon même impossible. Il en sera ainsi, par exemple, pour les actes commis par les habitants au détriment du souverain légal, mais au profit de l'ennemi, comme le fait de lui avoir procuré des vivres, des renseignements ; car il est bien certain que l'occupant, qui dispose de la force, ne laissera pas punir de tels faits dont il a bénéficié. Il y aura donc, par la force des choses, une *suspension de la poursuite* en ce qui con-

(1) S'il y a eu, en France, en 1870, des difficultés sur ce dernier point, c'est à raison d'une situation toute spéciale, née du fait de la Révolution du 4 Septembre qui, au cours de la guerre, avait renversé l'Empire et l'avait remplacé par le gouvernement de la Défense Nationale, gouvernement qui n'avait pas été tout de suite *reconnu* par l'Allemagne.

Digitized by Google

cerne ces faits. Nous disons une suspension : car, lorsque l'occupation de guerre aura cessé, rien n'empêchera la justice locale de reprendre son action, le fait matériel qui empêchait la poursuite ayant disparu. Cela est arrivé notamment en 1870. — En outre, comme, sur le territoire occupé, la *force publique* est *aux mains de l'occupant*, la justice, en matière pénale tout au moins, ne pourra fonctionner qu'avec le concours de ce dernier. Il n'est d'ailleurs pas douteux que des arrestations, des perquisitions, etc..., régulièrement faites avec l'aide de la force publique étrangère, ne sauraient être déclarées nulles à raison de ce concours.

Voilà pour la juridiction locale et les obstacles qu'elle peut rencontrer du fait de l'occupation « ennemie ». Quant à la *juridiction de l'occupant* en territoire ennemi, elle aura à s'exercer dans les limites mêmes où sa législation trouve à s'appliquer, c'est-à-dire pour garantir la discipline et la sécurité de son armée et pour assurer l'exécution des prescriptions qu'il a édictées.

***

Dans le *cas d'une occupation militaire en temps de paix*, les *tribunaux locaux* conservent également leurs attributions et leur compétence, et rendent la justice au nom du gouvernement national qui les a institués. Mais, comme l'Etat occupé possède ici l'exercice complet de ses droits de souveraineté, ses juridictions fonctionnent *librement*, sans rencontrer aucune des entraves qui peuvent, comme nous venons de le montrer, paralyser leur action en temps de guerre. Une catégorie de faits, cependant, échappent à la compétence des juridictions locales et relèvent de la seule juridiction de l'occupant : ce sont ceux qui inté-

Digitized by Google

ressent la discipline et la sécurité du corps d'occupation.

C'est ce que nous allons démontrer par le double examen de la doctrine et de la pratique internationale. Ceci fait, nous rechercherons quelle est la raison d'être du droit de juridiction ainsi reconnu à l'occupant. Puis, nous en déterminerons la portée, l'étendue, et nous en tracerons les limites. Enfin, nous indiquerons de quelle manière on l'exerce. D'où quatre paragraphes.

§ I. — De l'existence au profit de l'occupant d'un droit de juridiction.

A. — Tous les auteurs et publicistes du droit des gens s'accordent à déclarer que, dans tous les cas d'occupation militaire, quel que soit le caractère pacifique ou belliqueux de celle-ci, l'Etat occupant possède sur le territoire étranger occupé par ses troupes un certain droit de juridiction : et ceci, par dérogation à la règle que la *jurisdictio* comme l'*imperium* d'un Etat expirent aux limites de son territoire.

Sans doute, ces auteurs ne sont pas tous absolument d'accord sur l'étendue de ce pouvoir juridictionnel : les uns décidant que la juridiction de l'occupant s'étend, à la fois, aux personnes faisant partie, à un titre quelconque, du corps d'occupation, et aux auteurs, non militaires, d'attentats dirigés contre ce corps ou ceux qui le composent ; les autres, au contraire, restreignant cette juridiction aux premiers seulement, du moins pour le cas d'une occupation militaire pacifique.

Mais, quoi qu'il en soit de cette étendue de la compé-

Digitized by Google

tence reconnue à l'occupant, il n'en reste pas moins certain que la *doctrine* est *unanime* à proclamer l'existence d'un droit de juridiction au profit de l'occupant, pour certains délits et infractions et à l'égard de certaines personnes. Cf. notamment : Bluntschli, *op cit.*, § 529; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 266, p. 157 et n° 1170, p. 768 ; Bry, *op. cit.*, n° 407, p. 547 ; Calvo, *op. cit.*, t. I, n° 624, p. 616 et t. III, n° 1891, p. 188 ; Despagnet et de Bœck, *op. cit.*, n°s 573 et s, p. 908; Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. I., n°s 528 et 529, et *Droit international pénal*, ch. I; de Holtzendorff, *op. cit.*, p. 179; Liszt, *Droit des gens*, liv. I, § 8, III, 6, p. 79, et *Traité de droit pénal allemand* (trad. Lobstein, 1908), t. I, p. 164 et t. II, p. 573 ; F. de Martens, *Traité*, p. 449 ; Mérignhac, *op. cit.*, t. III, p. 388; Nys, *op. cit.*, t. III, p. 248; Piédelièvre, *op. cit.*, t. II, n° 983; Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 226, note 1 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VII, n° 2976; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 333; Sumner-Maine, *Le droit international*, trad. française, p. 235; Wheaton, *Éléments du droit international*, édit. française, t. I, p. 123; Féraud-Giraud, *États et souverains, corps de troupe*, etc... *devant les tribunaux étrangers*, 1895, t. II, p. 258 ; Fœlix et Demangeat, *Traité de droit international privé*, t. II, n° 547, p. 263 ; Garraud, *Traité de droit pénal français*, t. I, n° 133e ; Guelle, *La guerre continentale*, p. 171 ; de Heyking, *L'exterritorialité*, 1889, p. 153 et s.; Morin, *Les lois de la guerre*, t. II, p. 435; Ortolan, *Traité de droit pénal*, t. I, n°s 932 à 940 ; Louis Renault, *R. D. I.*, t. XIV (1882), p. 82; Ruzé, *R.D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 134 ; X....., *J. I. P.*, t. IX, (1882), p. 511 ; Souchon, *J. I. P.*, t. XXI (1894), p. 755; Lorriot, *De la nature de l'occupation de guerre*, pp. 203 à 333 ; Bray, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, p. 310; Charleville, *La validité juridique des actes de l'occupant en pays*

Digitized by Google

occupé, pp. 97 et 105 ; Imbert, *La justice militaire dans les armées en état de guerre* (1901) ; Petit, *L'administration de la justice en territoire occupé* (1900) ; de Loynes, « Droit pénal de la guerre », *R. D. I.*, t. VI (1874), p. 134.

Certains de ces auteurs, il est vrai, ne visent que le cas d'une occupation de guerre. Mais les raisons qu'ils indiquent pour justifier cette dérogation au principe que le droit de juridiction d'un Etat expire à sa frontière, ne sont pas spéciales à cette sorte d'occupation militaire et sont également vraies en cas d'occupation pacifique. Leur conclusion s'applique donc, quelle que soit la nature de l'occupation.

*
* *

B. — La *pratique internationale* n'est pas moins *unanime* à reconnaître à l'occupant un certain pouvoir juridictionnel.

Nous avons vu, en effet, ce droit de juridiction expressément affirmé par la plupart des conventions d'occupation. Qu'il nous suffise de rappeler les traités des 14 août 1756 (art. 10) et 6 août 1764 (art. 5 et 6), entre la République de Gênes et la France, relatifs à l'occupation de la Corse ; l'article 11 du règlement annexe à la convention franco-batave du 27 juillet 1795, relative à l'occupation de la Hollande ; le traité du 24 février 1812 entre la France et la Prusse ; la convention franco-espagnole d'occupation en date du 9 février 1824 (art. 6) ; le traité conclu le 12 mars 1854 entre la Turquie d'une part, la France et l'Angleterre de l'autre (art. 4) ; l'article 3 de la convention franco-allemande conclue à Rouen le 16 mars 1871 ; le

Digitized by Google

traité sino-japonais de Shimonoseki du 17 avril 1895 (article séparé).

En dehors même de toute stipulation spéciale de la convention d'occupation, comme aussi bien dans le cas d'une occupation de fait, ne résultant d'aucun traité, on a toujours reconnu aux tribunaux de l'armée d'occupation un droit de juridiction, plus ou moins étendu, à l'égard de certaines personnes et pour certaines catégories d'infractions. C'est ainsi que, lors des occupations françaises à Rome en 1849, au Mexique en 1862, en Tunisie en 1881, la Cour de Cassation de France a, à maintes reprises, et sans que ses décisions aient soulevé les protestations des *pays occupés* (1), proclamé la compétence des conseils de guerre français à raison d'infractions commises sur le territoire soumis à l'occupation. De même, l'Autriche-Hongrie en Bosnie-Herzégovine, l'Angleterre à Chypre, les Puissances en Crète et en Chine, la France au Maroc, ont appliqué le principe de la compétence de leurs juridictions militaires.

Il est donc hors de doute que l'État occupant, même dans le cas d'une occupation militaire en temps de paix, conventionnelle ou non, dispose en territoire occupé d'un certain pouvoir juridictionnel, qui lui est unanimement reconnu et par la doctrine, et par la pratique internationale. Il nous appartient maintenant de rechercher quel est le fondement de ce pouvoir juridictionnel.

(1) S'il y a eu parfois des difficultés, ce fut non sur le principe même du droit de juridiction de l'occupant, mais sur l'étendue de ce droit : par exemple, en Tunisie, réclamations italiennes, et plus récemment, au Maroc, l'affaire des déserteurs de Casablanca (V. ci-dessous, p. 648).

Digitized by Google

§ II. — Raison d'être de ce droit de juridiction.

La question dont nous abordons l'examen n'offre pas seulement un intérêt théorique; elle a également une *importance pratique très grande* : car de la solution qui va être donnée, résultera, comme nous le verrons, le plus ou moins d'étendue du pouvoir juridictionnel de l'occupant. Rien de plus naturel, d'ailleurs : le champ d'application d'un droit est nécessairement fonction de la raison d'être de ce droit.

Ceci dit, il est incontestable que c'est une condition primordiale et nécessaire de toute occupation, — quel qu'en soit le caractère pacifique ou belliqueux —, que l'armée occupante soit investie des pouvoirs nécessaires pour *assurer sa propre sécurité* et avoir raison des attaques individuelles dirigées contre ses membres. L'occupant doit pouvoir garantir sa sûreté, et spécialement empêcher que ses troupes ne soient impunément victimes d'agressions injustes et de tous faits délictueux. Il y a là, pour lui, un droit, une *nécessité de légitime défense*.

C'est précisément cette nécessité qui, à nos yeux, explique et justifie, en droit, le pouvoir juridictionnel reconnu aux tribunaux de l'occupant sur le territoire occupé. Celui-ci, en effet, ne saurait s'en remettre à une autorité étrangère du soin de le protéger : elle n'offrirait pas de suffisantes garanties d'impartialité. Il est donc indispensable que ce soient ses propres tribunaux, exclusivement, qui assurent la répression des actes de nature à porter atteinte soit à la discipline de l'armée, soit à sa sécurité ou à celle de ses membres.

Digitized by Google

On a essayé, il est vrai, d'expliquer le droit de juridiction de l'occupant, dans le cas d'une occupation conventionnelle, en disant que le souverain qui consent à l'occupation consent, en même temps, à la *délégation de juridiction* nécessaire pour que cette occupation fonctionne (1). — Mais cette manière de voir suppose que les droits de souveraineté d'un Etat peuvent faire l'objet d'une délégation et être exercés par mandataire. Or rien n'est moins certain : la controverse est vive sur ce point, et il y a de très sérieux arguments en faveur de la négative (2). — Il paraît d'ailleurs *inutile, et même dangereux*, de parler de délégation. Il peut arriver, en effet, que le souverain légal ait déjà abdiqué dans une certaine mesure son droit de juridiction, comme cela existe dans les pays de Capitulations; il ne pourrait donc déléguer un pouvoir qu'il ne détient plus. Il faudrait alors en conclure, si l'on admettait l'idée de délégation, qu'en pareil cas l'armée d'occupation sera à la discrétion d'une juridiction étrangère, et, qui plus est, d'une juridiction qui n'est même pas intéressée au maintien de l'ordre dans le pays occupé : ce qui est absolument inadmissible, et qui, du reste, en fait, n'a jamais été admis. Nous verrons, en effet, que la pratique internationale reconnaît le droit de juridiction de l'occupant dans les pays de Capitulations comme dans les autres : il en a été ainsi lors des occupations françaises en

(1) V. par exemple Fiore, *op. cit.*, t. I, n° 528 : « Il est clair, dit cet auteur, que la souveraineté territoriale *renonce* implicitement aux droits de juridiction sur les lieux occupés par l'armée pendant le temps où elle y est cantonnée. » — De même Wheaton, *op. cit.*, t. I, p. 123 : « Un souverain est censé *renoncer* à une partie de sa juridiction territoriale lorsqu'il permet aux troupes d'un prince étranger de traverser son territoire. »

(2) V. Rougier, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), p. 215.

Digitized by Google

Tunisie, à Madagascar, au Maroc, lors de l'occupation de l'Angleterre à Chypre, lors de celle des Puissances en Crète (1).

Nous sommes donc bien en droit de conclure que ce n'est pas en vertu d'une délégation du souverain local que l'occupant possède un certain droit de juridiction, mais bien à raison de la nécessité de sa légitime défense, de l'obligation impérieuse pour son armée de pouvoir se défendre contre les attaques dirigées contre elle ou contre ses membres.

Voyons maintenant quelle est l'étendue de ce pouvoir juridictionnel.

§ III. — Compétence de la juridiction de l'occupant : des personnes et des faits auxquels elle s'applique.

Puisque c'est une nécessité, pour une armée qui occupe un territoire étranger, — qu'il s'agisse d'une occupation pacifique ou d'une occupation de guerre —, de pouvoir se défendre contre les attaques dirigées contre elle, il s'ensuit que cette armée doit avoir juridiction sur tous les individus inculpés d'un *fait attentatoire à la discipline ou à la sûreté des troupes d'occupation*, sans qu'il y ait à distinguer entre les *indigènes et* les *étrangers*, et quelles qu'aient été les juridictions auxquelles étaient soumis les étrangers avant l'occupation. C'est d'ailleurs, nous allons le voir, ce qui résulte des précédents de la pratique internationale, et ce qu'admettent la plupart des auteurs.

Passons, en effet, en revue les diverses catégories de

(1) V. ci-dessous, pp. 671 et s.

Digitized by Google

personnes qui peuvent exister sur le territoire occupé, et voyons quel est le pouvoir de juridiction de l'occupant à l'égard de chacune d'elles. Ce sont :

1° les membres de l'armée d'occupation ;

2° les habitants indigènes du territoire occupé ;

3° les étrangers se trouvant en résidence ou de passage sur ce territoire ;

4° les agents diplomatiques et consulaires.

A. *Infractions commises par les soldats et assimilés faisant partie de l'armée d'occupation.*

Ceux-ci peuvent, au point de vue qui nous occupe, se rendre coupables de deux catégories d'infractions : 1° des infractions que nous appellerons militaires : ce sont les fautes contre la discipline, les délits de service ; 2° des infractions de droit commun.

1° Pour ce qui est des *délits militaires*, aucune controverse ne peut s'élever : il est évident qu'ils échappent à la juridiction du souverain local. Aussi personne ne conteste-t-il que la juridiction de toute armée d'occupation doit s'exercer nécessairement sur ses membres, combattants et assimilés ou employés, qui commettent de telles infractions.

Il est bien certain, en effet, notamment dans le cas d'une occupation conventionnelle, que le souverain légal, qui a autorisé l'occupation, a concédé en même temps, et par là même, l'autonomie du corps d'occupation. D'ailleurs, l'Etat occupé n'a aucun intérêt à la répression de ces délits : on ne saurait donc la lui confier.

2° Quant aux *crimes ou délits de droit commun* commis par

Digitized by Google

les militaires, nous estimons que leur répression intéresse trop étroitement la discipline pour qu'elle n'appartienne pas également aux juridictions de l'armée d'occupation, *dans tous les cas*, et sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils ont été commis contre d'autres membres de l'armée ou s'ils l'ont été contre des habitants.

Toutefois, la *doctrine* sur ce point n'est *pas* aussi *unanime* qu'en matière de délits militaires. Certains auteurs, en effet, n'attribuent compétence à l'occupant que pour les seules infractions de droit commun accomplies au sein de l'armée, et encore à la condition qu'elles n'aient pas troublé la tranquillité publique. C'est ainsi que M. *Rivier*, après avoir posé le principe que « les armées ou corps d'armée qui sont en pays étranger, non ennemi, pour y tenir garnison ou l'occuper, ou pour le traverser, jouissent de l'exterritorialité », ajoute que les tribunaux locaux restent compétents à l'égard des personnes qui ne font pas partie du corps d'armée, et le sont aussi « pour les délits commis par les militaires étrangers contre les non-militaires, et même pour les délits entre militaires par lesquels la tranquillité publique est troublée (1). » — Pour MM. *Bonfils-Fauchille* également, les troupes d'occupation, dans le cas d'une occupation pacifique, n'échappent que « partiellement » à la juridiction locale. Aucune controverse, disent-ils, ne peut s'élever quant aux délits de service, aux fautes contre la discipline, aux délits militaires. Quant aux crimes ou délits de droit commun, accomplis au sein de l'armée étrangère, il faut encore en laisser la répression aux chefs militaires. Mais, « pour les délits commis par des soldats étrangers contre des

(1) V. *Principes du droit des gens*, t. I, p. 333.

Digitized by Google

habitants, ou entre eux mais ayant troublé la tranquillité publique, les magistrats locaux sont compétents pour en juger et punir les auteurs (1). »

Mais la distinction faite par ces auteurs est contraire au principe sur lequel est fondée l'exemption de juridiction édictée au profit du corps d'occupation, et en contradiction avec les motifs qui l'ont fait sanctionner. De plus, elle conduirait, dans la pratique, à des difficultés d'application et pourrait donner lieu à des conflits. Aussi est-elle repoussée par la grande majorité des auteurs, qui proclament le pouvoir juridictionnel de l'occupant à l'égard de ses soldats et des personnes attachées à l'armée pour *tous* les délits qu'ils peuvent commettre en territoire occupé, délits militaires ou délits de droit commun, et *quelles qu'en soient les victimes* (2).

Il en est de même des *législations positives* des divers Etats. Ainsi le Code pénal allemand du 20 juin 1872, modifié et complété par la loi du 1er décembre 1898, dispose que « les crimes ou délits commis par les militaires à l'étranger, tant qu'ils font partie de l'armée ou qu'ils occupent un poste de police, sont passibles de la même peine que ces actes encourraient s'ils avaient été commis sur le territoire de la Confédération » (art. 7), sans distinguer entre les délits militaires et les délits de droit commun, ni entre ceux commis à l'égard d'autres militaires et ceux commis à l'égard des habitants. — De même, l'article 63 du Code français de justice militaire, du 9 juin 1857. Voir aussi la loi autrichienne du 20 septembre 1873, la loi russe du 24 novembre

(1) V. *op. cit.*, n° 266, p. 157 ; V. aussi Bonfils, *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, nos 335, 336 et 337.

(2) V. les auteurs cités ci-dessus, p. 635.

Digitized by Google

1873, modifiée en 1883, la loi américaine de février 1881, etc...

Enfin, les diverses conventions d'occupations, nous l'avons vu (1), et, d'une manière plus générale, la *pratique internationale* reconnaissent à l'occupant un droit exclusif de juridiction sur les membres de l'armée d'occupation, même pour les délits de droit commun (2) qu'ils commettent sur la personne ou sur les biens des habitants. Rappelons notamment qu'en *décembre 1818*, lors du départ des troupes anglaises qui occupaient la France depuis 1815, un soldat britannique insulta grossièrement le capitaine du port de Calais. Bien que la convention d'occupation du 20 novembre 1815 ne contînt aucune stipulation relative à un droit de juridiction au profit de l'occupant, les tribunaux français ne se saisirent pas de l'affaire. Mais le général Proteau se plaignit au général anglais Powes qui, sur le champ, fit juger le soldat par une cour martiale britannique, et celui-ci fut condamné à un châtiment sévère (3).

***

Tout ce que nous venons de dire du pouvoir juridiction-

(1) V. ci-dessus, p. 636.

(2) En *pays de Capitulations*, il arrive cependant que l'occupant laisse à *ses* consuls le jugement de ces délits qui n'ont aucun caractère militaire (V. affaire Pandori, etc... à Oudjda, en 1911, ci-dessus, p. 546). Mais ce n'est point là une dérogation au principe de la compétence de l' « occupant. »

(3) V. extrait du journal « *The Pas-de-Calais* », au *Moniteur universel* du 6 décembre 1818. — Ajoutons d'ailleurs qu'en l'espèce, comme on était à la fin de l'occupation et comme les autorités françaises entretenaient les meilleurs rapports avec les officiers étrangers, le général Proteau, après avoir ainsi satisfait à la discipline, demanda le pardon du coupable et l'obtint.

Digitized by Google

nel de l'occupant sur les soldats de l'armée d'occupation suppose d'ailleurs le délit commis sur le territoire occupé. En serait-il de même si les faits délictueux étaient commis *hors du périmètre où l'armée se trouve cantonnée* ? La plupart des auteurs n'envisagent même pas cette hypothèse, sans doute parce qu'elle paraît peu susceptible de se réaliser dans la pratique, les troupes d'occupation restant confinées sur les points qu'elles ont le droit d'occuper. Faut-il conclure de ce silence qu'il n'y a pas à faire de distinction suivant le lieu du délit, et que, même dans ce cas, les soldats du corps d'occupation sont soumis à la loi pénale de leur propre pays et justiciables de ses tribunaux ? Nous ne le pensons pas : il n'y a plus ici cette « nécessité de légitime défense », qui est la raison d'être du droit de juridiction de l'occupant ; et, pas davantage, on ne peut invoquer ce qui justifie théoriquement le privilège d'exterritorialité reconnu aux corps de troupes en pays étranger, à savoir, que l'Etat existe moralement là où se trouve le pouvoir militaire qui le représente : car ce pouvoir n'existe pas hors du périmètre régulièrement occupé. — C'est d'ailleurs ce que décident les rares auteurs qui envisagent cette question. « Il est hors de doute, écrit le savant jurisconsulte italien, M. *Pasquale Fiore* (1), que, dans ce cas, la souveraineté territoriale a le droit de juger ces personnes, parce qu'elle n'a pas abandonné ses droits de juridiction (2) en ce qui concerne les individus qui composent l'armée *uti singuli*, mais en ce qui concerne l'armée *uti universitas*. » Et il ajoute : « Il est bon d'établir cette diffé-

(1) V. *op. cit.*, t. I, § 529.

(2) Nous retrouvons ici cette idée de « délégation de juridiction » que nous avons signalée chez cet auteur et qu'il faut du reste écarter (V. ci-dessus, p. 639, note 1).

Digitized by Google

rence, parce qu'elle indique la limite des droits de juridiction des deux souverainetés (1). » — M. *Féraud-Giraud* (2) est du même avis : « Les faits commis en dehors du territoire occupé régulièrement par les troupes amies, par des personnes isolées, tombent sous la juridiction territoriale, à laquelle appartient alors le droit de veiller à la sécurité sur ce territoire ainsi qu'au respect des lois. »

Il peut encore arriver que, après avoir commis un délit dans le périmètre occupé par l'armée, le militaire délinquant *se réfugie* plus ou moins loin *dans le pays*. Que décider dans ce cas ? Puisque l'Etat auquel appartient l'armée est compétent pour juger et punir ce délinquant, il s'ensuit qu'il aura le droit de *demander* au pays de refuge la remise de cet individu ; et celui-ci *devra être livré* au chef des troupes d'occupation (3).

Il en serait *à fortiori* de même, semble-t-il, si le délin-

(1) V. aussi Fiore, *Droit international pénal*, trad. Antoine, chap. I. — Cette solution cadre tout à fait, du reste, avec la conception de ce jurisconsulte en ce qui concerne le droit de juridiction de l'État occupant. Pour lui, en effet, celui-ci a un droit de juridiction « sur *les lieux* occupés par l'armée pendant le temps où elle y est cantonnée », « sur le territoire occupé » (V. *op. cit.* n° 528) ; la compétence de l'occupant paraît être, à ses yeux, plutôt une compétence *ratione loci*, qu'une compétence *ratione personæ* ou *materiæ*.

(2) V. *op. cit.*, t. II, p. 259.

(3) Malgré sa qualité de *déserteur*, et à raison des circonstances spéciales dans lesquelles cette désertion se produit.

On sait, en effet, qu'à l'heure actuelle, dans beaucoup de pays — mais non dans tous (par exemple, l'Allemagne dans ses rapports avec la Russie et l'Autriche, l'Italie avec la République de Saint-Marin) —, on n'extrade pas pour désertion de l' « armée de terre » : la raison en est que la désertion est souvent inspirée par des motifs politiques. Il n'y a pas toutefois sur ce point de règle formelle. C'est ainsi que la France, semble-t-il, a parfois jugé des déserteurs remis par l'autorité étrangère (V. *J. I. P.*, 1891, p. 133), tandis que,

Digitized by Google

quant s'était *réfugié sur le territoire d'un autre pays* que celui qui a consenti l'occupation, car ce pays ne saurait évidemment revendiquer aucun droit de juridiction sur le réfugié. Il y aurait donc lieu à *extradition*. — Le cas s'est présenté *en 1865*, lorsqu'un corps français occupait les Etats Pontificaux. Un sergent, ayant commis un vol et un faux en écriture publique, et s'étant réfugié sur le territoire « italien », le gouvernement français demanda son extradition au cabinet de Florence, et elle fut accordée. On considéra que les délits commis sur un territoire occupé par l'armée d'un Etat, par un militaire de cette armée, devaient être considérés comme commis sur le territoire même de cet Etat (1). Les traités d'extradition, en effet, exigent ordinairement que le fait ait été commis sur le territoire de l'Etat requérant.

d'autres fois, elle a décidé de ne pas les juger, estimant qu'ils n'auraient pas dû être livrés (*Id.*, 1887, p. 594).

Remarquons d'ailleurs que, sur cette question des déserteurs, la pratique actuelle diffère complètement de la pratique ancienne. Autrefois, en effet, on extradait les déserteurs. Ce n'était donc point une clause exceptionnelle que celle contenue dans un article additionnel à la *Convention du 20 novembre 1815* relative à l'occupation du territoire français par les Alliés, et ainsi conçue : « Tout déserteur qui, de l'un ou de l'autre des corps de la dite armée, passerait du côté de la France, sera immédiatement arrêté par les autorités françaises et remis au commandant le plus voisin des troupes alliées, de même que tout déserteur des troupes françaises qui passerait du côté de l'armée alliée sera immédiatement remis au commandant français le plus voisin. »

(1) Fiore qui rapporte ce fait (§ 529) et Féraud-Giraud qui y renvoie (p. 259) font d'ailleurs une confusion quand ils le citent comme un exemple de refuge sur le territoire du pays « occupé. » En 1865, en effet, le territoire pontifical, occupé par les troupes françaises, était un pays étranger par rapport au territoire « italien », sur lequel s'était retiré le fugitif.

Digitized by Google

***

Ainsi, nous avons établi la *compétence des juridictions militaires de l'occupant* à l'égard des membres de l'armée d'occupation et des personnes qui y sont attachées, *pour tous les délits, militaires ou de droit commun*, commis par eux sur le territoire occupé. Émanation de la souveraineté de l'Etat, l'armée porte avec elle sa loi pénale.

L'application de cette règle a, toutefois, entraîné récemment, dans des conditions spéciales il est vrai, une *grave difficulté* entre l'Allemagne et la France, à l'occasion de l'*occupation française au Maroc*. Le 25 septembre 1908, alors que la région de Casablanca était occupée militairement par la France, des *soldats de la Légion étrangère* française, de nationalité allemande, étaient, malgré l'intervention d'un délégué du Consulat allemand (1), arrêtés par des gendarmes français, au moment où ils s'apprêtaient à quitter, pour *déserter*, le môle de Casablanca. Le Maroc étant un *pays soumis au régime des Capitulations*, c'est-à-dire où les consuls étrangers, en vertu de traités, jouissent, à l'égard de leurs nationaux, d'un droit spécial de protection et, dans une certaine mesure, de juridiction (2), l'Allemagne prétendit que ces soldats déserteurs, étant ses nationaux, avaient droit à la juridiction et à la protection des autorités consulaires allemandes, qu'ils avaient d'ailleurs sollicitée ; la France, au contraire, invoquant le droit exclusif de juridiction qui appartient à l'Etat occupant en territoire étranger, même en pays de Capitulations, au

(1) Il y avait même cette circonstance de fait que l'action de celui-ci avait été écartée par la force.

(2) V. les traités intéressant le régime consulaire au Maroc, dans FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, t. II, p. 34.

Digitized by Google

regard des soldats de l'armée d'occupation, soutint que le corps français d'occupation, dont les déserteurs faisaient partie, devait avoir sur eux une juridiction exclusive. — L'affaire fut, d'un commun accord, soumise au *Tribunal arbitral de La Haye* (1) qui, *le 22 mai 1909*, se prononça *en faveur de la juridiction militaire de l'occupant*, et décida que « le Consulat allemand n'avait pas, dans les conditions de l'espèce, le droit d'accorder sa protection aux déserteurs de nationalité allemande », en motivant ainsi sa sentence (2) :

« Considérant que, d'après le régime des Capitulations en vigueur au Maroc, l'autorité consulaire allemande exerce, en règle générale, une juridiction exclusive sur tous les ressortissants allemands qui se trouvent dans ce pays ; — Considérant que, d'autre part, un corps d'occupation exerce aussi, *en règle générale*, une juridiction *exclusive* sur *toutes* les personnes appartenant au dit corps d'occupation ; — Que ce droit de juridiction doit être reconnu, toujours en règle générale, même dans les pays soumis au régime des Capitulations ; — Considérant que, dans le cas où des ressortissants d'une puissance qui bénéficie au Maroc du régime des Capitulations, appartiennent au corps d'occupation envoyé dans ce pays par une autre puissance, il se produit, par la force des choses, un conflit entre les deux juridictions sus-indiquées;... — Considérant que le conflit de juridictions dont il a été parlé ne saurait

(1) On l'appelle souvent « Cour permanente d'arbitrage. » C'est, en effet, le nom qui lui fut donné par la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 (tit. IV, art. 20 et s.) Mais, en réalité, il n'y a pas de Cour permanente, de tribunal à personnel fixe ; il y a seulement une liste d'arbitres, de laquelle les parties doivent extraire leur « tribunal » : ce tribunal change pour chaque affaire.

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. XVI (1909), *Doc.*, p 37.

Digitized by Google

être décidé par une règle absolue qui accorderait, d'une manière générale, la préférence, soit à l'une, soit à l'autre des deux juridictions concurrentes ; — Que, dans chaque cas particulier, il faut tenir compte des circonstances de fait qui sont de nature à déterminer la préférence ; — Considérant que la juridiction du corps d'occupation, doit, en cas de conflit, avoir la préférence lorsque les personnes appartenant à ce corps *n'ont pas quitté le territoire placé sous la domination immédiate, durable et effective de la force armée ;* — Considérant qu'à l'époque dont il s'agit, la ville fortifiée de Casablanca était militairement occupée et gardée par des forces militaires françaises, qui constituaient la garnison de cette ville, et se trouvaient, soit dans la ville même, soit dans les camps environnants ; — Considérant que, dans ces conditions, les déserteurs de nationalité allemande, appartenant aux forces militaires de l'un de ces camps et étant dans l'enceinte de la ville, restaient soumis à la juridiction militaire exclusive, etc... »

Ainsi, cette sentence du Haut Tribunal international est venue confirmer la règle, posée ci-dessus, de la compétence de la juridiction de l'Etat occupant à l'égard des membres de son corps d'occupation, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les diverses natures d'occupation : peu importe *qu'il s'agisse d'une occupation pacifique ou d'une occupation de guerre.* Et cette décision est d'autant plus intéressante que le Contre-Mémoire allemand s'était efforcé de faire une distinction entre ces deux hypothèses, refusant à la juridiction de l'occupant, en cas d'occupation pacifique, les pouvoirs qui lui sont universellement reconnus dans le cas d'une occupation de guerre (1). Mais le Tribunal s'est refusé à le suivre sur ce terrain.

(1) V. Gidel, « L'arbitrage de Casablanca, » *R. D. I. P.*, t. XVII

Digitized by Google

Remarquons enfin que la sentence du 22 mai 1909 ne s'explique pas sur la portée de ce droit de juridiction reconnu à l'occupant, et ne dit pas s'il s'étend à « tous » les actes accomplis par les personnes appartenant au corps d'occupation, ou, au contraire, s'il s'applique exclusivement aux actes « qui intéressent le corps d'occupation et sa sécurité », mais quels qu'en soient les auteurs. Silence qui, d'ailleurs, ne préjuge rien et ne permet aucune conclusion, ni dans un sens ni dans l'autre : dans l'affaire des déserteurs, en effet, il s'agissait uniquement d'actes intéressant le « corps d'occupation » et commis par des personnes faisant partie de ce corps, et le Tribunal s'est borné, comme c'était son rôle, à statuer sur cette espèce déterminée.

En résumé, il nous paraît bien établi que le droit de juridiction de l'occupant s'étend à toutes les infractions, de quelque nature qu'elles soient, militaires ou de droit commun, commises par les *membres du corps d'occupation.* L'occupant a donc à l'égard de ces personnes une *compétence générale*, universelle. Au contraire, nous allons voir qu'à l'égard des autres personnes qui se trouvent sur le territoire occupé, sa compétence est tout à fait restreinte et ne s'étend qu'à une catégorie d'actes déterminés : ceux dirigés contre l'armée elle-même ou ceux qui la composent. Examinons d'abord le cas des habitants de ce territoire qui sont les sujets de l'Etat occupé.

B. *Infractions commises par les habitants indigènes du territoire occupé.*

Comme, dans le cas d'une occupation militaire en temps

(1910), p. 326 ; DE BEECK, *La sentence arbitrale de La Haye (22 mai 1909)*, 1909.

Digitized by Google

de paix, les tribunaux locaux de toute nature continuent à fonctionner en pleine liberté, c'est de ces tribunaux, et d'eux seuls en principe, que relèveront les habitants indigènes du territoire occupé. L'occupant ne saurait donc avoir, à leur égard, d'autre compétence juridictionnelle que celle découlant de la nécessité pour lui d'assurer sa propre défense, et de l'obligation où il se trouve de ne s'en remettre qu'à lui seul de ce soin. C'est donc *seulement* pour *les infractions dirigées contre l'armée d'occupation ou contre ses membres*, que les habitants seront justiciables des tribunaux militaires de l'occupant.

Mais, dans ces limites restreintes, le pouvoir de juridiction de l'occupant ne nous paraît pas moins certain qu'en ce qui concerne les infractions commises par les soldats de son armée. Lui refuser ce pouvoir juridictionnel, ce serait, en effet, le mettre dans la nécessité de réprimer par la seule violence les actes dont les membres de l'armée seraient victimes.

D'ailleurs, la doctrine et la pratique internationale lui reconnaissent expressément, et d'une manière unanime, ce droit de juridiction, dans le cas d'une occupation de guerre (1). Et la solution doit être la même lorsqu'il s'agit d'une occupation pacifique, en territoire simplement « étranger » et non plus « ennemi ». Car, dans une hypothèse comme dans l'autre, un corps d'occupation en pays étranger est un démembrement de l'Etat auquel il appartient, et ne saurait, dès lors, se désintéresser des outrages qu'il reçoit ou que reçoivent les membres dont il

(1) V. « De la juridiction des armées d'occupation en matière de délits commis par des étrangers contre les militaires », *J. I. P.*, t. IX (1882), pp. 511 et s.

Digitized by Google

se compose, ni recourir à une justice étrangère pour obtenir réparation de ces outrages. La majorité des auteurs, d'ailleurs, n'établit sur ce point aucune distinction entre l'occupation militaire en pays ennemi et l'occupation en pays étranger. Et la pratique, en général, ne l'a pas fait davantage.

***

Tout d'abord, la *doctrine*, en majorité, admet la compétence des juridictions de l'occupant pour les infractions de cette nature. « Les lois pénales territoriales, dit M. Pillet (1), ne sont point applicables, en temps d'occupation, aux crimes et délits commis par un habitant contre un militaire appartenant à l'armée d'occupation », qu'il s'agisse d'une occupation pacifique ou d'une occupation de guerre, « car il y a là une mesure de précaution rendue nécessaire moins par l'état de guerre que par la présence d'une armée en territoire étranger. » Ce sont les juridictions de l'armée d'occupation qui connaîtront « des délits des militaires ainsi que des délits des habitants contre l'armée... Il est, en effet, impossible de laisser la connaissance de ces faits aux tribunaux ordinaires, dont l'impartialité serait fatalement suspectée. »

Despagnet dit de même : « La juridiction de l'armée d'occupation (2) se substitue de plein droit à celle du pays occupé pour tous les faits qui se rattachent à la sécurité des troupes d'occupation... même non prévus par la loi militaire. »

(1) V. *op. cit.*, t. II, p. 226, note 1 et p. 206, note 2.

(2) « De l'armée d'invasion » dit le texte (V. *op. cit.*, n°s 574-575) ; mais l'auteur ajoute : ces règles doivent être également suivies quand il s'agit d'occupations résultant d'une convention et non d'une invasion.

Digitized by Google

De même aussi Pradier-Fodéré(1) : « La règle qui attribue compétence aux conseils de guerre de l'occupant pour les crimes et délits commis par les habitants du pays occupé contre l'armée d'occupation ou contre ses membres, s'applique-t-elle aux occupations pacifiques? La doctrine n'établit aucune distinction entre ces occupations et l'occupation de guerre. La jurisprudence n'en admet pas davantage, et la pratique bien moins encore. On enseigne, en effet, que les circonstances qui motivent une occupation, du moment où elle a lieu, ne peuvent pas priver celui qui la réalise du droit de défense et du pouvoir de repousser notamment toutes les entreprises, collectives ou individuelles, dirigées contre le corps occupant et ceux qui le composent. Volontaire ou subie, une occupation militaire doit ou cesser, ou, si elle persiste, user des moyens indispensables et admis par le droit public, pour se maintenir. »

L'auteur anonyme de l'excellent article du Journal de Clunet sur la « juridiction des armées d'occupation » (2), n'est pas moins affirmatif en faveur du droit d'une armée d'occupation de juger les habitants qui l'attaquent, en pays étranger comme en pays ennemi. — Guelle (*La guerre continentale*, p. 171), Morin (*Les lois de la guerre*, t. II, p. 435), Garraud (*Traité de droit pénal*, t. I, n° 133, c, note), professent la même opinion : « La compétence des justices militaires françaises, dit celui-ci, s'étend, dans tous les cas, quels que soient le caractère de l'occupation et la nationalité des coupables, aux attaques individuelles dirigées contre les hommes qui composent le corps expéditionnaire. »

(1) V. *op. cit.*, t. VII, n° 2976, pp. 853 et s.
(2) V. ci-dessus, p. 652, note.

Digitized by Google

M. Mérignhac paraît être du même avis. Parlant, en effet, des occupations militaires qui ont lieu en dehors du cas de guerre, il écrit : « En ce cas, on admet que la puissance occupante possède *certains droits de juridiction*, et peut faire fonctionner sa justice militaire. En Tunisie, la France a appliqué la juridiction de ses conseils de guerre aux *étrangers*. »

De même, le célèbre criminaliste allemand, de Liszt. S'il se borne, en effet, dans son « Droit des gens » (1), à dire que « les corps de troupes étrangères jouissent de l'exterritorialité », et qu' « il n'y a pas de différence à faire selon que le séjour de ces troupes a lieu, ou non, avec l'assentiment de l'État de séjour », il indique, d'autre part, dans son « Traité de droit pénal allemand » (2), qu' « un *étranger* qui, dans un pays étranger occupé par des troupes allemandes, commet contre les troupes allemandes ou les personnes y appartenant, une infraction punissable d'après les lois de l'Empire allemand, est passible des mêmes peines que si cette action avait été commise par lui à l'intérieur du territoire allemand. »

D'autre part, un certain nombre d'auteurs, Bry, Piédelièvre, Calvo, de Martens, Sumner-Maine, de Holtzendorff, qui n'envisagent le droit de juridiction de l'armée d'occupation à l'égard des habitants que dans l'hypothèse d'une occupation de guerre, ne paraissent pas toutefois faire de distinction pour le cas d'occupation pacifique.

Quelques jurisconsultes seulement sont d'une *opinion contraire*. MM. Rivier et Bonfils qui, nous l'avons vu, repoussent la juridiction de l'occupant même pour cer-

(1) V. liv. I, § 8, III, 6, p. 79.
(2) V. trad. Lobstein, t. II, p. 573.

Digitized by Google

tains délits commis par les militaires de l'armée d'occupation, l'écartent *à fortiori* pour des infractions commises par les habitants du territoire occupé. — Féraud-Giraud, sans se prononcer nettement, paraît se ranger à cette opinion (1). — Wheaton, également, semble être du même avis quand il écrit, à propos du passage de troupes en territoire étranger, que la concession de ce passage « permet au général étranger d'exercer exclusivement sur son armée la discipline militaire, et de punir les offenses commises *par* ses soldats » (2), passant ainsi sous silence les offenses commises par les habitants contre les soldats.

***

De même que la majorité de la doctrine, la *pratique* reconnaît, en général, aux armées d'occupation, en temps de paix comme en temps de guerre, un droit de juridiction sur les habitants du pays occupé à raison des attaques dirigées par eux contre l'armée ou contre ses membres.

Il en est incontestablement ainsi de nos jours, comme nous le montrerons plus loin. Mais autrefois déjà, on voyait ce droit de juridiction affirmé dans certaines conventions. C'est ainsi, par exemple, que le *traité du 6 août 1764*, relatif à l'occupation de la Corse par un corps de troupes françaises, donnait aux autorités françaises droit de juridiction, non seulement sur les membres de l'armée, mais aussi sur les habitants pour « les délits qui regarderaient le militaire et tout autre délit qu'on serait obligé de

(1) V. *op. cit.*, pp. 258-260 : comparer, en effet, ce qu'il dit, au point de vue du droit de juridiction, de l'occupation de guerre et de l'occupation consentie.

(2) V. *Éléments de droit international*, t. I, p. 123.

Digitized by Google

punir pour la conservation des places » (art. 5 et 6) (1). — De même, le *traité* d'alliance offensive et défensive, conclu *le 24 février 1812* entre la France et la Prusse, et en vertu duquel les armées françaises pouvaient occuper la plus grande partie du territoire prussien, spécifiait que les délits qui pourraient être commis envers des individus de l'armée française seraient jugés par des commissions militaires formées par les généraux de ladite armée, l'accusé étant assisté d'un défenseur de sa nation.

D'autres conventions étaient, il est vrai, moins explicites. Ainsi, le Règlement du 27 juillet 1795, concernant l'occupation de la République batave par les troupes françaises, se bornait à dire que « tous les délits militaires qui se commettraient dans l'armée française seraient soumis à la juridiction d'un tribunal français, organisé suivant les lois de la République (art. 11). Il semble toutefois que, par l'expression « délits militaires commis dans l'armée française », on voulait désigner non seulement les infractions à la discipline, ce qui allait sans dire, et pour lesquelles une disposition expresse n'était pas nécessaire, mais aussi les délits de droit commun « commis par les militaires » de l'armée d'occupation, entre eux tout au moins, et les délits commis par les habitants qui « regarderaient le militaire », comme disait le traité de 1764, c'est-à-dire qui intéresseraient la sauvegarde de l'armée et de ses membres.

Il est même arrivé, dans certains traités, que la répression des délits de cette nature fut confiée expressément aux

(1) Au contraire, le traité précédent entre Gênes et la France, en date du 14 août 1756, ne parlait que de la juridiction sur les membres de l'armée et sur les sujets français qui seraient à sa suite (art. 10).

Digitized by Google

juridictions locales et non aux tribunaux militaires de l'occupant; mais cela est très rare. Nous citerons cependant la *convention du 9 février 1824*, relative à l'occupation de l'Espagne par les troupes françaises, qui conservait à l'Etat occupé la répression des attaques dirigées contre les membres de l'armée d'occupation, avec cette réserve toutefois que celles-ci seraient jugées par des *tribunaux spéciaux*. En effet, tandis que l'article 6 disposait que « les militaires français, les employés de l'armée et les individus à sa suite, étant justiciables des seuls tribunaux militaires français, ceux d'entre eux qui seraient arrêtés par les autorités espagnoles, seraient remis immédiatement aux commandants français les plus voisins du lieu de l'arrestation », l'article 7 ajoutait : « Le gouvernement espagnol fera juger par des tribunaux spéciaux ou commissions militaires les individus ou bandes arrêtés les armes à la main, qui troubleraient la sûreté des communications et qui seraient prévenus de brigandage et d'*attaques contre des Français appartenant à l'armée*, ainsi que tous ceux qui porteraient des armes défendues par les lois, dans les lieux où seront les troupes françaises ». — Et l'article 8 complétait ces dispositions en décidant que, dans le cas de crime contre la sûreté publique, commis de complicité par des individus Français et Espagnols, tous les prévenus devraient être remis à l'autorité française pour l'instruction de l'affaire, et jugés ensuite par leurs tribunaux respectifs : solution assez étrange.

Mais, presque toujours, il en est autrement. Nous avons vu, par exemple, que la *Convention de Rouen du 16 mars 1871*, entre la France et l'Allemagne, avait établi l'état de siège dans les départements occupés, et, par là même, donné aux autorités militaires allemandes le droit

Digitized by Google

de dessaisir les tribunaux français, au profit des conseils de guerre allemands, de toutes les infractions contre l'ordre public, *quels qu'en fussent les auteurs* (1). Et, en fait, en plus d'une circonstance, les tribunaux militaires allemands jugèrent des habitants qui avaient attenté à la vie de leurs soldats (2). — De même, le *traité de paix conclu à Shimonoseki*, le 17 avril 1895, entre la Chine et le Japon, qui donnait au Japon le droit d'occuper provisoirement Weï-haï-Weï, spécifiait que « toutes les offenses *militaires* commises en territoire occupé » rentreraient dans la juridiction des autorités militaires japonaises. Et par « offenses militaires », il entendait évidemment les crimes et délits commis par les habitants « contre les militaires » de l'armée d'occupation.

D'ailleurs, en l'absence d'une stipulation formelle du traité d'occupation concernant ce droit de juridiction de l'occupant, comme aussi dans le cas d'une occupation non conventionnelle, la pratique a toujours admis le pouvoir juridictionnel de l'armée d'occupation à l'égard des individus, quels qu'ils fussent, coupables d'infractions contre cette armée ou contre ses membres. L'histoire des occupations pacifiques depuis un demi-siècle en fournit de nombreux exemples.

C'est ainsi que, lors de l'*occupation française à Rome*, de 1849 à 1870, les conseils de guerre français ont réprimé fréquemment des attentats commis par les habitants contre l'armée occupante, et la Cour de Cassation française a toujours reconnu leur compétence, sans que ces déci-

(1) Sur la question de la déclaration de l'état de siège sur un territoire occupé en temps de paix, V. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. VII, n° 2987, pp. 904-907 ; V. aussi NYS, *op. cit.*, t. III, pp. 248 et s.

(2) V. ci-dessus, p. 358.

Digitized by Google

sions aient soulevé la moindre protestation de la part de l'Etat occupé. Il en a été ainsi, notamment dans un *arrêt du 19 janvier 1865* (Graziani), relatif à la *rebellion en bande armée* de huit personnes, avec violences et usage d'armes, par lequel la Cour suprême a expressément déclaré que, par l'expression « territoire ennemi » de l'article 63 du Code de justice militaire (1), il fallait entendre le territoire étranger occupé par les troupes françaises, même à la suite de la guerre, c'est-à-dire après la paix, lorsque l'occupation s'est continuée pour la défense des intérêts publics qui l'avaient commandée (2).— Nous citerons encore l'*arrêt du 23 juin 1865* (Mariani et Rosati), concernant un *vol commis par des habitants au préjudice d'un officier français*, qui décide que le principe de compétence extraordinaire établi, « pour la protection de l'armée », en faveur des tribunaux militaires de l'occupant à l'égard de « tous les individus habitant le territoire occupé », ne cesse pas de produire ses effets dans le cas d'une occupation pacifique (3). — Voir aussi les *arrêts des 14 décembre 1865* (Tribuzio), *28 décembre 1865* (Colderoni), *11 janvier 1866* (d'Ambrosio) et *31 mars 1866* (Fracassa et di Marco) (4). Tous ces arrêts nous montrent que la *jurisprudence française* est *bien fixée* en ce sens que, « l'armée qui occupe le territoire *étranger* devant trouver en elle-même tous les éléments de puissance qui lui sont nécessaires pour pourvoir

(1) Cet article 63 est ainsi conçu : « Sont justiciables des Conseils de guerre, si l'armée est sur le *territoire ennemi*, tous individus prévenus, soit comme auteurs, soit comme complices, d'un des crimes ou délits prévus par le titre II du livre IV du présent Code. »

(2) V. Dalloz, *Rec. pér.*, année 1865, 1re partie, p. 500.

(3) V. Dalloz, *op. cit.*, 1865, I, 501.

(4) V. Dalloz, *op. cit.*, 1866, I, 46, et V, 84.

Digitized by Google

à sa sûreté », les tribunaux militaires d'un corps expéditionnaire français en pays étranger sont compétents, même au cas d'une occupation essentiellement pacifique, pour connaître des crimes et délits prévus par le titre II du livre IV du Code de justice militaire, bien qu'ils aient été commis par des habitants du territoire occupé ; et même qu'ils sont compétents pour des crimes et délits non prévus par ce Code, qui porteraient atteinte à la sûreté de l'armée (1).

La même jurisprudence s'est encore affirmée à l'occasion de l'*occupation française au Mexique*, dans un *arrêt du 24 août 1865* (Gonzalès) (2), relatif à un crime d'empoisonnement commis en novembre 1862, au Mexique, par des habitants contre des soldats de notre corps d'occupation. Il convient de remarquer, toutefois, qu'en novembre 1862, notre occupation au Mexique était, non pas une occupation pacifique, mais une occupation de guerre, les hostilités existant entre la France et le gouvernement mexicain (3). Il s'agit donc ici d'une armée en territoire « ennemi » — comme le dit, d'ailleurs, très justement l'arrêt précité —, et non d'une armée en territoire simplement « étranger ».

Les conseils de guerre français se sont également déclarés compétents à l'égard des crimes et délits commis par les habitants contre l'armée d'occupation ou contre ses membres, lors de l'*occupation de la Tunisie* par les troupes françaises, en 1881 (4). — De même, lors de l'*expédition de*

(1) V. l'aperçu général de cette jurisprudence présenté par M. Louis RENAULT, *R. D. I.*, t. XIV (1882), pp. 82 et s.

(2) V. DALLOZ, *op. cit.*, 1865, I, 501.

(3) V. ci-dessus, p. 299.

(4) V. RENAULT (L.), *R. D. I.*, 1re série, t. XIV (1882), p. 82;

Digitized by Google

Madagascar en 1894-1895 (1). On objectera, peut-être, qu'il s'agissait ici d'une occupation de guerre et non d'une occupation pacifique. Mais nous ferons remarquer que le gouvernement français lui-même affirmait qu'il n'y avait pas état de guerre, à raison du lien de protectorat qui unissait l'île à la France et de l'absence d'une déclaration de guerre; ce qui ne l'empêchait pas de proclamer son droit de juridiction sur les habitants. — Enfin, lors de l'*occupation française au Maroc*, en 1908, le gouvernement français donnait pour instructions au général Drude : « Les sujets marocains qui, tombés en notre pouvoir, seraient soupçonnés d'avoir commis des actes criminels ou délictueux, attentatoires à la sécurité de nos troupes, seront traduits, par application de l'article 63 du Code de justice militaire, devant les Conseils de guerre que vous avez institués en exécution de mes ordres (2). »

Lenepveu de la Font, *J. I. P.*, t. X (1883), p. 438; Souchon, *J. I. P.*, t. XXI (1894), p. 735; V. aussi dans la *Revue algérienne*, année 1888, p. 230 et 1892, p. 204, deux jugements de Conseils de guerre en date des 27 avril 1887 et 13 avril 1892, par lesquels ceux-ci ont affirmé, en s'appuyant sur le *droit commun international*, leur compétence pour juger toutes les infractions commises par des indigènes contre la sûreté de l'armée d'occupation.

Un arrêt de la Cour de Cassation du 2 juin 1892 (V. *J. I. P.*, 1893, p. 836), a bien, il est vrai, déclaré la juridiction militaire incompétente à raison d'un délit de cette nature; de même aussi un arrêt du 13 janvier 1894. Mais c'est qu'à cette époque, la France avait, en vertu de son protectorat, organisé en Tunisie des tribunaux français; par suite, en ôtant la compétence aux conseils de guerre, on ne la fait plus passer à des tribunaux locaux qui peuvent être suspects, on la donne à des magistrats français.

(1) V. Instructions du ministre des Affaires Etrangères, M. Hanotaux, en date du 8 décembre 1894 : *R. D. I. P.*, t. III (1896), pp. 65 et s.; Lorriot, *De la nature de l'occupation de guerre*, p. 334.

(2) V. *Journal Officiel* du 21 février 1908, Sénat, Débats, p. 200.

Digitized by Google

Nous trouvons encore le principe de la compétence des juridictions militaires de l'occupant à l'égard des actes commis par les habitants au préjudice de l'armée d'occupation et de ses membres, affirmé par l'Autriche-Hongrie — en l'étendant même considérablement — lors de son *occupation de la Bosnie-Herzégovine* en 1878. Une *loi du 17 juillet 1879*, complétée par une Ordonnance du mois de septembre suivant, attribua, en effet, compétence aux juridictions militaires de l'armée d'occupation pour rechercher et punir, *quels qu'en fussent les auteurs :* 1° les crimes contre la force militaire, avec extension de cette compétence à d'autres infractions dans divers cas de connexité ; 2° toutes attaques à main armée contre des militaires ; 3° les crimes de sédition, révolte, meurtre, brigandage, etc... (1) Cette *extension de la compétence* reconnue habituellement aux tribunaux militaires de l'occupant pourrait d'autant plus surprendre qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une occupation pacifique, acceptée par le souverain légal. Mais elle nous paraît, sinon justifiée, du moins expliquée, d'une part, par le caractère tout spécial de cette occupation, véritable annexion déguisée, d'autre part, par les difficultés très sérieuses que l'Autriche rencontra du côté des populations au début de son occupation. Elle dut, en effet, pour venir à bout des résistances locales et réprimer les insurrections, faire en Bosnie-Herzégovine une véritable expédition militaire et livrer de sanglants combats. Et l'on comprend, dès lors, qu'elle ait donné à ses juridictions militaires des pouvoirs très étendus, mais qui eussent été vraiment anormaux s'il ne s'était agi, en fait comme en droit, que d'une occupation purement pacifique.

(1) V. Ruzé, *loc. cit.*, p. 147.

Digitized by Google

Pour des raisons analogues, l'*Angleterre*, chargée d'occuper et d'administrer l'île de *Chypre*, aux termes de sa convention d'alliance avec la Turquie, du 4 juin 1878, confia, au début de cette occupation, des pouvoirs exorbitants et même discrétionnaires à ses juridictions militaires (1).

Enfin, nous avons vu qu'en *Crète*, lors de l'occupation de cette île par les Puissances en 1897, les amiraux commandant les forces internationales décidèrent, par *ordonnance du 31 août 1897*, que « les offenses de toute nature au préjudice des officiers et soldats internationaux de terre et de mer et du personnel de la gendarmerie internationale, qui se commettraient, *tant par les indigènes* sujets de S. M. I. le Sultan *que par les administrés étrangers* (2), dans le territoire occupé par les grandes Puissances » seraient jugées par une « *Commission militaire internationale* de police », instituée à la Canée, et composée de six officiers appartenant aux six puissances occupantes. Cette Commission, dont la création — mesure excellente d'ailleurs — s'explique par la pluralité des occupants, devait statuer d'après les règles du Code militaire italien (art. 2). — Rappelons cependant, que lors des troubles de Candie en septembre 1898, troubles dans lesquels un assez grand nombre de marins anglais furent massacrés, ce furent les conseils de guerre britanniques, et non plus la Commission internationale, qui jugèrent les auteurs de ces massacres, par dérogation à l'Ordonnance du 31 août.

Il convient de signaler, toutefois, qu'*en Égypte*, contrai-

(1) V. Esperson, « L'Angleterre et les Capitulations dans l'île de Chypre au point de vue du droit international », *R. D. I.*, 1re série, t. X. (1878), pp. 587 et s.

(2) Ceux-ci, en vertu des Capitulations, n'étaient en principe justiciables que des tribunaux consulaires.

Digitized by Google

rement à la règle générale, « les crimes et délits commis par des indigènes contre des soldats ou officiers de l'armée britannique » d'occupation, sont, depuis 1895 (1), « en principe, jugés par les tribunaux indigènes » : ainsi en a décidé un *décret khédivial du 25 février 1895* (2). Mais il n'en est ainsi qu' « en principe » seulement, et, dans la réalité, pour les délits de peu d'importance ; car dès que le général commandant l'armée d'occupation le requiert, les crimes et délits dont il s'agit doivent être déférés à un tribunal spécial institué par le décret susvisé : tribunal composé partie de fonctionnaires indigènes et partie d'agents britanniques (3), qui statuera sans être lié par les dispositions du Code pénal en ce qui concerne les pénalités, et dont les décisions, immédiatement exécutoires, ne seront susceptibles d'aucun recours. Les arrestations seront ordonnées et l'instruction sera faite par le commandant de la police, soit du Caire, soit d'Alexandrie, ou leurs délégués.

Il y a donc ici une dérogation au principe de la compétence des tribunaux de l'occupant en ce qui concerne sa propre protection, mais cette *dérogation est plus apparente que réelle*. L'occupation anglaise en Egypte, en effet, est moins une occupation proprement dite, qu'un protectorat de fait, et, par suite, comme la justice égyptienne a été

(1) Au début de son occupation, l'Angleterre appliqua le principe de la compétence des juridictions militaires.

(2) V. texte, *R. D. I. P.*, t. III (1896), *Doc.*, p. 2.

(3) Article 2. — Ce tribunal sera composé comme suit : le ministre de la justice, président; le conseiller judiciaire; un conseiller anglais de la Cour d'appel indigène, choisi par le ministre de la justice; le « Officiating Judge Advocate » de l'armée d'occupation au Caire ou à Alexandrie ; le président du tribunal du Caire ou celui du tribunal d'Alexandrie, au choix du ministre de la justice.

Digitized by Google

réorganisée par l'Angleterre, comme les principaux fonctionnaires sont des Anglais, les tribunaux indigènes sont presque des juridictions britanniques et offrent des garanties suffisantes pour la sauvegarde des intérêts anglais. De plus, par cette marque de confiance donnée à la justice indigène, la Grande-Bretagne affirmait devant l'Europe le bon fonctionnement et l'impartialité de cette justice, et par là même l'inutilité du maintien en Egypte des tribunaux consulaires et des tribunaux mixtes, dans lesquels elle voit des entraves à la consolidation de son occupation, et dont par suite elle poursuit la suppression (1).

***

Ainsi la pratique internationale paraît bien uniforme en faveur du droit de juridiction de l'occupant en matière d'infractions commises, soit contre son armée d'occupation, soit contre les personnes qui la composent, par les habitants indigènes du territoire occupé. L'existence de ce droit, que, d'autre part, nous avons montrée conforme aux données de la théorie et admise par la plupart des auteurs, nous paraît donc établie d'une manière indiscutable. L'occupant peut d'ailleurs renoncer à l'exercer, et s'en remettre, dans certains cas et pour certains délits, à la juridiction locale, lorsque celle-ci lui paraît offrir des garanties d'impartialité. Il y en a eu plus d'un exemple en cas d'occupation pacifique. Rappelons seulement que l'auteur de l'attentat, d'ailleurs sans résultat, dirigé le 11 février 1818 contre Wellington, commandant l'armée d'occupation en France, fut jugé par les tribunaux

(1) Sans d'ailleurs y être encore parvenue. C'est ainsi que les tribunaux mixtes ont été prorogés de nouveau pour cinq années à partir du 1er février 1910.

Digitized by Google

français et non par les conseils de guerre des Alliés : il est vrai que l'attentat avait été commis à Paris, et non dans le rayon de l'occupation. — Nous avons vu aussi, qu'en 1871, les Allemands laissèrent plus d'une fois aux juridictions françaises le soin de réprimer les attentats dirigés contre leurs soldats : ce qui, du reste, n'alla pas toujours sans difficultés (1).

Mais les indigènes, les nationaux du pays occupé ne sont pas les seules personnes qui peuvent se trouver en contact avec l'armée d'occupation. Il y a aussi — et même parfois en très grand nombre — des étrangers installés sur le territoire occupé. Les mêmes règles de compétence leur seront-elles applicables? Seront-ils, eux aussi, soumis dans certains cas à la juridiction de l'occupant? C'est ce que nous allons examiner.

C. *Infractions commises par les étrangers établis sur le territoire occupé.*

La règle, en ce qui les concerne, est simple : « Le pouvoir juridictionnel de l'occupant est le même à leur égard qu'envers les habitants indigènes. » — Ceci n'a jamais été contesté, et on ne conçoit pas qu'il en soit autrement : car, établis sur le territoire occupé, les étrangers doivent ou l'évacuer ou en subir les destinées; s'ils y demeurent, ils ne peuvent prétendre à une situation privilégiée.

Les anciens publicistes ne se préoccupaient même pas de cette situation, ne supposant pas qu'elle pût motiver des

(1) V. ci-dessus, p. 360.

Digitized by Google

prétentions exceptionnelles. Les auteurs modernes se bornent à signaler l'identité de condition qui existe, en pareil cas, entre les citoyens de l'Etat occupé et les résidents étrangers. M. Guelle dit : « L'armée d'occupation a juridiction sur tous les individus, *même étrangers*, qui se rendent auteurs ou complices de faits attentatoires à la discipline et à la sûreté de l'armée d'occupation » (p. 162). De même M. Despagnet : « Il importe peu que le coupable soit un national du pays ainsi occupé ou appartienne à une puissance tierce ; il s'agit d'une règle générale qui s'impose à tout le monde » (p. 911). C'est dans le même sens que se prononcent Calvo (t. III, p. 1942) ; Morin (t. II, p. 422) ; Ruzé (*loc. cit.*, p. 152), etc...

La règle de l'*assimilation des étrangers aux nationaux des territoires occupés* est, d'ailleurs, consacrée explicitement ou implicitement par les textes relatifs à la juridiction de l'occupant. Ainsi l'article 63 du *Code de justice militaire français*, du 9 juin 1857, parle de « tous individus » sans distinguer les indigènes des étrangers. De même, l'article 7 des *Instructions américaines* de 1863 dit : « La loi martiale s'étend aux propriétés et aux personnes, sans distinction entre les sujets de l'ennemi et les autres étrangers. » Pareillement encore, l'article 161 du *Code Pénal militaire allemand* du 20 juin 1872 (complété et modifié par une loi du 1er décembre 1898). Ces divers textes sont, il est vrai, relatifs à l'occupation de guerre. Mais nous avons vu que ni les auteurs, en général, ni la pratique courante n'ont établi de distinction entre l'occupation militaire en pays ennemi et l'occupation militaire en pays étranger.

Au surplus, cette assimilation a toujours été appliquée en fait, dans toutes les guerres et dans toutes les occupa-

Digitized by Google

tions. C'est ainsi, par exemple, que lors de l'*occupation française des États Pontificaux*, la Cour de Cassation a affirmé que la compétence des Conseils de guerre de l'armée d'occupation s'étendait à tout individu non militaire, « quelle que fût sa nationalité », qui se rendrait coupable, comme auteur ou complice, de faits prévus par la loi militaire (arrêt du 19 janvier 1865) (1). — De même, lors de l'*occupation crétoise* de 1897, l'Ordonnance des amiraux du 31 août 1897, donnait compétence à la Commission militaire internationale de police qu'elle organisait, aussi bien à l'égard des « administrés étrangers », que des indigènes sujets du Sultan (art. 2) (2).

***

On peut se demander toutefois s'il en sera de même dans les *pays de Capitulations*, c'est-à-dire dans les pays où, en vertu de traités, les étrangers sont soustraits à la juridiction répressive des tribunaux locaux et soumis à celle de leurs consuls. L'occupant ne se trouvera-t-il pas, dans ces pays, privé du droit de juridiction que nous venons de lui reconnaître en principe à l'égard des étrangers ?

On devrait admettre qu'il en est ainsi si l'on considérait ce droit de juridiction comme une délégation du souverain local. Celui-ci, en effet, ayant déjà, par les Capitulations, abdiqué son pouvoir juridictionnel sur les étrangers, ne saurait déléguer à l'armée d'occupation un pouvoir qu'il

(1) V. ci-dessus, p. 660. — V. aussi la réponse de lord Granville à une plainte à lui adressée par des sujets anglais contre des mesures prises par les Allemands en France en 1871 (*J. I. P.*, t. IX, 1882), p. 517.

(2) V. ci-dessus, p. 664.

Digitized by Google

ne détient plus. — Mais nous avons dit (1) que cette idée d'une délégation doit être absolument écartée et que la juridiction de l'occupant a pour unique fondement la nécessité de sa « légitime défense », le droit qu'il a d'être investi des pouvoirs nécessaires pour assurer sa propre sécurité. Or ce droit existe dans les pays de Capitulations *comme dans les autres*. La nécessité s'en fait même sentir ici plus qu'ailleurs, car, sans cela, ce serait d'une juridiction, qui n'est même pas intéressée au maintien de l'ordre dans le pays occupé (tribunaux consulaires), que dépendrait la sécurité de l'armée d'occupation.

En vain, objecterait-on que le souverain local s'est dépouillé de son droit de juridiction à l'égard des étrangers. Par les Capitulations, il n'a pu concéder qu'un démembrement du droit de justice qui lui appartient, mais jamais il n'a pu disposer, l'eût-il voulu, d'un droit *qu'il ne possède pas*, et dont il est dépouillé lui-même par le fait de l'occupation militaire de ses Etats.

Enfin, nous ferons remarquer que, si l'on admettait la juridiction des seuls consuls, à l'exclusion absolue de celle de l'occupant, il y aurait lieu de se demander dans quelle législation ces consuls trouveraient les bases de répression des infractions dont il s'agit, infractions qui, en général, ne sont prévues que dans les Codes des armées en campagne sur un territoire étranger (2).

Concluons donc que, dans les pays de Capitulations comme dans les autres, les juridictions militaires de l'occupant sont compétentes à l'égard des étrangers pour tous les actes attentatoires à la sécurité de l'armée d'occupation ou de ceux qui la composent.

(1) V. ci-dessus, p. 639.
(2) V. *J. I. P.*, *loc. cit.*, t. IX (1882), p. 519.

Digitized by Google

*
* *

La *pratique internationale* est d'ailleurs conforme à cette manière de voir. C'est ainsi que, lors de l'occupation de la *Tunisie* en 1881, la France, — après quelques hésitations, il est vrai, — a soutenu et finalement fait admettre par les puissances intéressées le droit de juridiction de ses tribunaux militaires à l'égard des étrangers, malgré l'existence des juridictions consulaires. Il y eut, en effet, au début de cette occupation, des actes de violence commis à l'égard des soldats français par des Italiens qui voyaient à regret notre établissement dans la Régence. Or, le bey de Tunis avait, par des traités ou Capitulations (1), renoncé à son droit de juridiction répressive à l'égard des étrangers, qui, en cas d'infractions, devaient être remis à leurs consuls respectifs pour être jugés par leurs propres tribunaux. Le gouvernement français crut donc, au début, devoir remettre quelques-uns de ces délinquants au consul italien. Mais il s'aperçut bientôt que cela leur assurait l'impunité. Aussi, pour protéger son corps d'occupation, décida-t-il que les étrangers coupables de tels délits seraient passibles de nos tribunaux, et cette thèse finit par être reconnue par les puissances étrangères (2).

De même, les divers *territoires ottomans* régis par les Capitulations ont eu bien souvent à subir, au cours du XIXe siècle, des occupations étrangères, en temps de paix comme en temps de guerre, sans que jamais les armées française, russe, autrichienne ou anglaise aient eu recours aux juridictions consulaires étrangères pour faire respecter

(1) V. Féraud-Giraud, *op. cit.*, t. II, p. 30.
(2) V. les articles cités ci-dessus, p. 661, note 4.

Digitized by Google

leurs troupes d'occupation sur ces territoires. — Rappelons seulement que la règle de la compétence des juridictions militaires de l'occupant à l'égard des étrangers a été consacrée, lors de l'*occupation internationale de la Crète*, possession ottomane, donc pays de Capitulations, par l'Ordonnance du 31 août 1897, dont l'article 2 déférait à une Commission militaire internationale le jugement de toutes les offenses dirigées contre les membres du corps d'occupation, quels qu'en fussent les auteurs, indigènes ou étrangers. L'article 3 de la dite Ordonnance maintenait, il est vrai, la juridiction des tribunaux consulaires à l'égard des étrangers, mais seulement pour les infractions autres que celles spécifiées dans l'article 2. — Telle fut également l'attitude de l'*Angleterre à Chypre*, autre possession ottomane (1), bien que l'on eût pu soutenir, en se prévalant du texte des traités du 4 juin et du 1er juillet 1878, que le gouvernement britannique n'était à Chypre que le mandataire du Sultan, et par suite ne pouvait avoir plus de droits que celui-ci. Les Puissances ont même fini par consentir — au moins implicitement — à suspendre, d'une manière absolue, l'application des Capitulations à Chypre tant que durerait l'occupation anglaise (2).

De même encore, les conseils de guerre français ont affirmé leur compétence, à l'égard d'un sujet américain, lors de l'*occupation de Madagascar en 1895-1896*, bien qu'en vertu du traité du 13 mai 1881, alors en vigueur entre les Etats-Unis et Madagascar, les Américains dans l'île fussent soumis à la juridiction de leur consul (3).

Enfin, lors de l'occupation du *Maroc* (1908), la France

(1) V. Esperson, *loc. cit.*, *R. D. I.*, 1re série, t. X (1878), p. 587.
(2) V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 346 ; et ci-dessus, p. 451.
(3) *Affaire Waller :* V. Fauchille, *R. D. I. P.*, t. III (1896), pp. 65 et s.

Digitized by Google

a déclaré que « le fait de son occupation n'avait pu modifier en aucune manière les règles de compétence et de procédure judiciaires établies par les traités, tant au regard des Français qu'au regard des ressortissants des autres États européens, tout au moins pour les litiges et les infractions *qui n'intéressaient pas directement la sécurité des troupes d'occupation* (1). » — C'est d'ailleurs à l'occasion de cette occupation que la question de la compétence respective, en pays de Capitulations, de la juridiction militaire de l'occupant et de la juridiction consulaire, s'est trouvée posée devant le *Tribunal arbitral de la Haye*, par le différend franco-allemand relatif aux déserteurs de Casablanca (2). Et, tout en refusant de formuler une règle invariable, dont s'accommoderait mal la complexité de chaque situation particulière, la *sentence du 22 mai 1909* a admis qu'une occupation pure et simple, même pacifique, pourvu qu'elle soit effective, suffit pour assurer la prédominance de la juridiction militaire.

La règle de l'assimilation des étrangers aux nationaux, pour les délits commis à l'encontre du corps d'occupation, nous paraît donc nettement établie, et le droit de juridiction de l'occupant envers les uns et les autres est incontestable, même en pays de Capitulations. Seulement, dans ces pays, l'autorité militaire devra tenir compte de la *nécessité de maintenir le prestige de l'autorité consulaire*, et pour cela éviter, autant que possible, de porter atteinte aux prérogatives de celle-ci (3).

Il ne nous semble pas qu'on puisse faire état contre

(1) V. ci-dessus, p. 546.

(2) V. ci-dessus, p. 648.

(3) La sentence du Tribunal de la Haye insistait particulièrement sur ce point. Elle déclara même que l'autorité consulaire allemande

Digitized by Google

cette thèse des *Instructions envoyées par M. de Bismarck, le 5 février 1889, au consulat allemand des îles Samoa* (1). En effet, non seulement la situation de l'Allemagne à Samoa n'avait rien de celle d'un occupant ordinaire, par suite de l'espèce de condominium des trois puissances, États-Unis, Allemagne et Angleterre, sur ces îles ; mais encore, dans plusieurs passages de ses Instructions, le chancelier reconnaît et proclame le droit de l'occupant de défendre sa force armée contre tous agresseurs, quels qu'ils soient, même étrangers.

Pour en terminer avec la question de l'étendue du pouvoir juridictionnel de l'occupant, il ne nous reste plus qu'à rechercher si celui-ci existe à l'égard des agents diplomatiques ou consulaires qui se trouvent sur le territoire occupé.

D. *Infractions commises contre l'armée d'occupation par des agents diplomatiques ou consulaires accrédités sur le territoire occupé.*

Ces agents jouissent, comme l'on sait, dans le pays où

ne saurait encourir aucun blâme pour avoir accordé sa protection aux déserteurs allemands du corps d'occupation, attendu que la question de l'antagonisme des deux juridictions en pays de Capitulations « était très compliquée et n'avait pas reçu de solution expresse, nette et universellement reconnue ». Ce faisant, le Tribunal s'efforçait de concilier, dans la mesure du possible, les deux thèses opposées, de manière à ménager les susceptibilités des deux grandes Puissances en conflit, et à éviter que sa sentence laissât subsister entre elles des germes de désaccord : en un mot, il poursuivait son œuvre de pacification. Il n'en reste pas moins vrai qu'il a reconnu le droit de juridiction de l'occupant sur les étrangers dans un pays de Capitulations.

(1) Sur ces Instructions et les circonstances qui les avaient motivées, V. Rizé, *loc. cit.*, pp. 156 et s.

Digitized by Google

ils sont accrédités, de certaines immunités, notamment de l'inviolabilité personnelle et, pour les agents diplomatiques tout au moins, de l'immunité de juridiction (1). S'ensuit-il qu'ils pourront, après avoir attenté à la sûreté de l'armée d'occupation, invoquer ces immunités pour échapper à la juridiction de l'occupant? Il y a lieu, croyons-nous, de distinguer entre les agents diplomatiques proprement dits et les Consuls.

a) *Agents diplomatiques.* — Pour ceux-ci, leurs immunités juridictionnelles étant incontestées, il faut en tenir compte : nous estimons donc qu'ils ne pourront, *en aucun cas, être traduits devant les juridictions répressives de l'occupant*, pas plus qu'ils ne pouvaient l'être devant celles du pays occupé où ils étaient accrédités. — Mais comme, d'autre part, c'est pour l'occupant une nécessité primordiale de pouvoir procurer à son armée la sécurité, il faut lui reconnaître le droit de mettre l'agent diplomatique qui attenterait à sa sûreté, dans l'impossibilité de nuire : il pourra donc *l'expulser* et même, en cas de danger pressant, l'arrêter.

C'est d'ailleurs ce que décide, en matière d'occupation de guerre il est vrai, la publication du grand *Etat-Major général allemand* sur les lois de la guerre continentale (1902) : « Même aux agents diplomatiques, il n'est pas permis, au cours d'une guerre où se trouve engagé le pays qu'ils habitent, de faire à l'un quelconque des belligérants des communications relatives à la situation militaire ou aux opérations. Ceux qui contreviendraient à cette loi,

(1) V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 700 et s., et 755 et s. — V. aussi nos études sur l'affaire Balmaceda-Waddington en 1906, (*R. D. I. P.*, t. XIV, 1907, p. 160), et sur le droit d'asile dans les légations et consulats étrangers (*R. D. I. P.*, t. XV, 1908, p. 461).

Digitized by Google

universellement admise, de la guerre pourraient être immédiatement expulsés ou même arrêtés en cas de danger pressant (1). » — En dehors de ce texte, *ni les législations, ni la pratique ne nous fournissent aucune indication* sur les pouvoirs de l'occupant vis à vis des agents diplomatiques.

b) *Consuls.* — Dans certains pays, tels que les Échelles du Levant et la Turquie, — les *pays de Capitulations* —, les consuls sont traités comme des ministres publics. Il paraît donc logique de leur appliquer dans ces pays, au point de vue des pouvoirs de l'occupant à leur égard, les *mêmes règles qu'aux agents diplomatiques*. Quant aux consuls *dans les autres pays*, comme l'inviolabilité personnelle — assez mal définie d'ailleurs — qui leur est reconnue, n'entraîne pas l'exemption de la juridiction répressive locale, il n'y a par suite *aucune raison pour les soustraire à la juridiction de l'occupant* (2).

Cette solution est du reste conforme au seul texte qui ait trait à cette situation, l'*article 8 des Instructions américaines de 1863*. Cet article écrit, il est vrai, en vue de l'occupation de guerre, — mais, au point de vue qui nous intéresse, il n'y a pas à distinguer entre celle-ci et l'occupation pacifique — édicte en effet : « Les consuls des nations américaines et européennes ne sont pas considérés comme agents diplomatiques. Néanmoins, leurs chancelleries et leurs personnes ne seront assujetties à la loi martiale que si la nécessité l'exige. Leurs propriétés et leurs fonctions n'en sont pas exemptes. Toute infraction qu'ils commettraient contre le gouvernement militaire

(1) V. *Les lois de la guerre continentale* (publication de la section historique du grand État-Major général allemand, 1902), traduites et annotées par Paul CARPENTIER, p. 119.

(2) V. RUZÉ, *loc. cit.*, p. 161.

Digitized by Google

établi peut-être punie comme si elle avait pour auteur un simple citoyen, et cette infraction ne peut servir de base à une réclamation internationale. »

L'existence du pouvoir juridictionnel de l'occupant étant ainsi établie et son étendue nettement déterminée, voyons comment ce pouvoir fonctionne, c'est-à-dire par quels tribunaux l'occupant l'exerce et quelle est la procédure applicable. Ce sera l'objet de notre quatrième et dernier paragraphe.

§ IV. — De la composition des tribunaux de l'occupant et des formes de leur procédure.

Il faut ici distinguer entre les deux grandes catégories de justiciables que nous avons étudiées précédemment, c'est-à-dire les membres de l'armée d'occupation, d'une part, et les habitants, nationaux ou étrangers, de l'autre.

1° Soldats et assimilés faisant partie de l'armée d'occupation. — Les armées en campagne sont, d'après un usage constant, accompagnées de leurs juridictions particulières, *conseils de guerre* ou conseils de revision, qui ont pour mission d'appliquer la *législation militaire* des troupes auxquelles elles appartiennent. Ce sont ces conseils de guerre, dont la composition est déterminée par la loi, qui fonctionneront à l'égard des membres de l'armée d'occupation : ils leur appliqueront les peines édictées par le Code de justice militaire, suivant la procédure réglée par ce Code, et seulement pour les infractions énumérées par ce même Code.

2° Habitants du territoire occupé. — Le plus souvent, l'occupant se borne à appliquer aux habitants, inculpés

Digitized by Google

d'avoir attenté à la sûreté de ses troupes, les *mêmes règles qu'à ses soldats* (1) : ils sont alors jugés d'après les mêmes formes et dans les mêmes conditions que les soldats de l'armée occupante ; *les conseils de guerre ont la même composition, la procédure est la même*. Il y a là pour les habitants la garantie d'une bonne justice, car rien n'est laissé à l'arbitraire ; tout se trouve déterminé à l'avance : infractions, peines, compétence.

Ce système, dans lequel l'armée d'occupation se protège avec ses lois militaires ordinaires, est celui notamment qui, comme nous l'avons vu (2), a été *suivi par la France* lors de ses occupations dans les Etats Pontificaux, au Mexique, en Tunisie, à Madagascar et au Maroc ; c'est le Code français de justice militaire pour l'armée de terre qui a été appliqué aux populations de ces pays. — Le même système a été pratiqué par l'Autriche en *Bosnie-Herzégovine* (loi du 17 juillet 1879) et par les Puissances en *Crète* : l'Ordonnance du 31 août 1897 décidait, en effet, que les habitants seraient jugés d'après les règles du Code militaire italien ; quant à la composition spéciale du tribunal, elle s'expliquait ici par la pluralité des occupants.

Enfin, certaines conventions d'occupation consacrent implicitement la même règle. Ainsi le traité de Shimonoseki (17 avril 1895) édictait que « toutes les offenses militaires » commises en territoire occupé devaient rentrer dans la juridiction des autorités militaires japonaises, sans distinguer les infractions commises par les soldats japonais et celles qui seraient le fait des habitants chinois. — De même, l'article 11 du traité de la Haye, du 16 mai 1795, ne

(1) V. Lorriot, *op. cit.*, p. 273.
(2) V. ci-dessus, pp. 659 et s.

Digitized by Google

distinguait pas les unes des autres, quand il décidait que « tous les délits militaires qui se commettraient dans l'armée française, seraient soumis à la juridiction d'un tribunal français organisé suivant les lois de la République » et dont la composition était déterminée (1).

*
* *

Dans certains cas cependant, d'ailleurs exceptionnels, l'occupant a eu recours à un système beaucoup plus rigoureux, le *système dit de la « loi martiale »* (2).

(1) En vérité, ces clauses avaient plutôt pour but d'affirmer l'autonomie du corps d'occupation et son droit de juridiction que de déterminer comment serait exercé ce droit. On ne peut en dire autant de la disposition du traité d'alliance franco-prussien, du 24 février 1812, en vertu de laquelle les délits qui pourraient être commis envers des individus de l'armée française seraient jugés par des commissions militaires formées par les généraux de la dite armée, l'accusé étant assisté d'un défenseur de sa nation.

(2) Comme le dit fort justement M. PILLET (*op. cit.*, t. II, p. 228, note 2), l'expression de *loi martiale* est fort connue, mais sa signification exacte est loin d'être bien déterminée. — Au témoignage de Merlin, on a appelé d'abord loi martiale une loi française du 21 octobre 1789, qui enjoignait aux municipalités de faire appel aux forces militaires en cas de péril pour l'ordre public. D'après les Instructions américaines de 1863, la loi martiale n'est autre chose que l'exercice de l'autorité militaire, conformément aux lois et aux usages de la guerre. « La loi martiale, dit, en effet, l'article 3, consiste dans la suspension, au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante, des lois criminelles et civiles, de l'administration et du gouvernement du pays auquel appartient la ville ou le territoire occupé, et dans la substitution en leur lieu et place du gouvernement et de l'autorité militaire, même en ce qui concerne le droit d'édicter des lois générales, en tant que les nécessités militaires exigent cette suspension, cette substitution et cette faculté de légiférer. Le commandant en chef de l'armée occupante peut déclarer que la législation civile et pénale continuera à être appliquée, soit en partie, soit en totalité, comme

Digitized by Google

Il consiste à appliquer aux habitants des lois d'exception, créées selon les circonstances et les besoins du moment. « La loi martiale, dit M. Pillet (1), échappe aux diverses règles qui, en temps ordinaire, limitent l'effet de toute loi de caractère pénal. On ne requiert point d'elle qu'elle présente ce caractère de détermination rigoureuse qui est la condition essentielle de toute loi criminelle. Ce n'est pas une loi promulguée une fois pour toutes, mais une *série, à priori* indéterminée, *de prescriptions, que les chefs*, responsables du maintien de l'ordre et de la conservation des troupes sur le territoire qu'elles occupent, *font varier à leur gré*... Ce n'est pas davantage une loi dont les rigueurs soient proportionnées à la criminalité des actes qu'elle prévoit. Son criterium est différent. Ce qu'elle vise, ce sont les dangers que l'armée est exposée à courir du fait de la population, et tel acte qui, en temps ordinaire, serait frappé d'une peine insignifiante ou même ne serait pas puni du tout, peut, sous l'empire de la loi martiale, entraîner contre son auteur l'application des châtiments les plus graves. Le jugement des infractions de cet ordre est soustrait aux juridictions ordinaires, qu'il ne convient pas de faire intervenir dans des fonctions d'une nature aussi délicate, et confié à des juridictions militaires, les *cours martiales*, constituées à cet effet. » — En d'autres termes, la loi martiale n'est au fond, comme le disait

en temps de paix, à moins que l'autorité militaire supérieure n'en ordonne autrement. »

Plus exactement, on peut définir la loi martiale « l'ensemble des prescriptions exigées pour la sûreté de l'armée pendant son séjour en territoire ennemi »; on réserve ainsi l'expression de loi martiale pour les seules lois pénales qui visent les rapports des soldats avec les habitants du pays occupé.

(1) V. *op. cit.*, t. II, p. 229.

Digitized by Google

Wellington, ni plus ni moins que la volonté du général qui commande l'armée d'occupation (1). Ces lois d'exception doivent toutefois, comme toute législation nouvelle, être publiées dans le pays occupé.

Ce système est *bien plus rigoureux que le régime de la loi militaire ordinaire* : car, outre des formes de procédure plus sommaires, des peines plus sévères, la loi martiale crée souvent des délits non prévus dans un Code de justice militaire ; de plus, elle laisse à l'arbitraire de l'occupant une part considérable (2). Aussi peut-on s'étonner de la voir appliquée en dehors du cas d'occupation de guerre.

Il n'y est d'ailleurs fait appel que tout à fait exceptionnellement, lorsque, par exemple, l'occupation, malgré le consentement du souverain local, se heurte à des résistances de la part des populations. C'est ainsi que l'Angleterre n'a pas hésité à y recourir au début de son occupation de l'île de *Chypre* (1878) (3). — De même, lors de l'*occupation* par les Puissances de certains points *du territoire chinois en 1900*, à la suite des attentats des Boxers. La ville de Tien-Tsin fut, dès le début de l'expédition, divisée en secteurs, dont chacun fut affecté pour la justice à une des puissances occupantes, et des cours martiales fonctionnèrent pour juger les infractions commises par les habitants. Plus tard, un conseil de guerre permanent remplaça la cour martiale française. D'autre part, à Pao-ting-Fou fut institué un tribunal international, composé de Français, d'Allemands et d'Anglais, sous la présidence du général

(1) Celui-ci ne devra d'ailleurs jamais perdre de vue les exigences de l'humanité, de la justice et de l'honneur. V. les règles posées à cet égard par BLUNTSCHLI, *op. cit.*, §§ 542, 543, 546 et 548.

(2) V. LORRIOT, *op. cit.*, pp. 274 a 317.

(3) V. ci-dessus, p. 664.

Digitized by Google

français Bailloud, qui eut à sévir contre un certain nombre de notables chinois (1). — Enfin, lors de l'occupation de la *Corée* et de la *Mandchourie* par les armées japonaises, pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, la loi martiale fut encore appliquée par les Japonais aux habitants des territoires occupés, bien que ceux-ci ne fussent pas des territoires « ennemis », mais des territoires simplement « étrangers » : la Corée, alliée du Japon, la Mandchourie, province chinoise, donc pays neutre. Chaque armée, chaque garnison, chaque commandement d'étapes, eut ses lois martiales propres et ses règlements spéciaux d'exécution. Il est à noter qu'à l'inverse de ce qui a lieu dans la procédure pénale ordinaire, les inculpés eurent à établir leur innocence contre l'accusation par la preuve contraire (2).

Il convient de remarquer du reste que soit en Chine, soit en Corée et en Mandchourie, nous ne sommes pas en présence d'une véritable occupation pacifique. Sans doute, il n'y avait pas état de guerre entre l'État occupant et le souverain du territoire occupé. Mais ce territoire était le théâtre d'hostilités, contre des rebelles dans un cas, contre une puissance tierce dans l'autre ; et l'*occupant, ne pouvant compter absolument ni sur la neutralité des habitants du dit territoire, ni sur l'énergie et l'impartialité des autorités locales*, — trop indépendants du gouvernement central dans ces pays peu civilisés, — était amené à prendre, pour assurer la sécurité de son armée, des mesures à peu près analogues à celles auxquelles il aurait eu recours sur un territoire

(1) V. Lorriot, *op. cit.*, pp. 340-341 ; Ruzé, *loc. cit.*, p. 150.

(2) V. Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit international*, pp. 378 et s.

Digitized by Google

ennemi. De même, ce furent les résistances auxquelles se heurta, de la part des habitants, l'occupation anglaise à Chypre, bien que consentie par le Sultan, qui firent que la Grande-Bretagne n'hésita pas à conférer à ses magistrats militaires un pouvoir discrétionnaire.

Si rare, d'ailleurs, que soit, en matière d'occupation pacifique, le recours à cette mesure de rigueur qu'est la loi martiale, nous estimons qu'il doit être condamné, et que l'occupant est suffisamment armé, pour protéger la sécurité de ses troupes contre les habitants, par le droit de juger ceux-ci dans les mêmes formes et les mêmes conditions que les soldats de son armée. Pas de lois d'exception. C'est une question non seulement d'humanité, mais de justice. Le *régime de la loi martiale*, auquel la France n'a pas hésité à renoncer même dans le cas d'une occupation de guerre, nous paraît *inconciliable avec une occupation en temps de paix*.

Nous n'hésitons pas, non plus, à proscrire également, en matière d'occupation pacifique, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, le recours par l'occupant à une mesure, moins arbitraire sans doute que la loi martiale, mais néanmoins très rigoureuse : la *proclamation de l'état de siège* sur le territoire occupé ; mesure qui a pour effet, nous l'avons vu, d'étendre la compétence des juridictions militaires de l'occupant, à l'égard des habitants, à tous les crimes ou délits, quels qu'ils soient, commis par ceux-ci contre l'ordre public (1). Néanmoins les Allemands n'ont pas hésité à l'appliquer en France, en 1871.

(1) V. PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. VII, n° 2987, p. 904.

Digitized by Google

*
* *

Bien plus : non seulement nous estimons que le système de l'application aux habitants de la loi militaire ordinaire, « qui ne laisse pas de place à l'arbitraire, aux passions violemment soulevées, qui accorde à tous les mêmes formes protectrices de leur vie ou de leur liberté », doit être préféré au règne de la loi martiale (1) ; mais encore nous pensons qu'il serait désirable, au point de vue des intérêts de la justice, que l'occupant instituât sur le territoire occupé des *juridictions militaires permanentes, distinctes des conseils de guerre*, qui connaîtraient exclusivement des délits commis par les habitants contre les militaires appartenant à l'armée d'occupation, et même aussi des délits de droit commun commis par ces derniers au détriment des habitants. Cette création en pays occupé d'un troisième ordre de juridiction, intermédiaire entre les tribunaux criminels ordinaires du pays et les conseils de guerre de l'occupant, a été proposée pour le cas d'une occupation de guerre (2). Elle se justifie bien mieux encore dans l'hypothèse d'une occupation pacifique.

Ces juridictions appliqueraient une *procédure moins sommaire* que celle des conseils de guerre aux armées, et

(1) V. en ce sens, BONFILS-FAUCHILLE, *op. cit.*, n° 1173, p. 771. Ces auteurs, il est vrai, n'envisagent que le cas d'une occupation de guerre ; mais les raisons qu'ils donnent s'appliquent *à fortiori* au cas d'occupation pacifique.

(2) V. PILLET, *op. cit.*, t. II, p. 206, note 2. — Mais nous n'aimons guère le nom de « cours martiales » que cet auteur propose de donner à ces juridictions : il évoque, en effet, dans les esprits, comme l'expression de « loi martiale », l'idée d'une répression rigoureuse et trop souvent partiale, et non celle d'une bonne justice, c'est-à-dire précisément le contraire de l'idée qui a inspiré à M. Pillet son ingénieuse et libérale proposition.

Digitized by Google

pourraient tenir compte de toutes les exigences de la justice. Rien, en effet, dans le cas d'une occupation pacifique, ne s'oppose plus à ce qu'il en soit ainsi : car le danger pour l'occupant est alors beaucoup moins grand qu'au cas d'une occupation de guerre, lorsque ses troupes se trouvent au milieu de populations ennemies, et la fièvre des esprits est bien moins vive, à supposer même qu'il y en eût.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE OCCUPÉ ET DES RAPPORTS DE L'OCCUPANT AVEC LES AUTORITÉS LOCALES ET LES HABITANTS.

SECTION I : Cas d'une occupation de guerre.

Dualisme de pouvoirs : leur défaut de délimitation. — Rôle prépondérant de l'occupant. — Étendue de son autorité : maintien de l'ordre et administration du pays. — Ses rapports avec les autorités locales et les habitants.

SECTION II : Cas d'une occupation militaire en temps de paix.

Principe : persistance, en fait comme en droit, de la souveraineté de l'État occupé. — L'occupant sans droit sur l'administration du pays : maintien des autorités locales. — Dérogations à cette règle : les dérogations conventionnelles ; les dérogations de fait. — Du lien qui existe entre les pouvoirs de l'occupant et le but de l'occupation. — Trois sortes d'occupations :

§ 1. — Occupations de garantie. — Simples voies de contrainte, elles ne confèrent, en général, à l'occupant que des pouvoirs restreints. — Exemples d'occupations de garantie : occupations de fait et occupations conventionnelles. — Cas spéciaux. — Le traité du 20 novembre 1815 : caractère mixte de cette occupation. — L'occupation allemande de 1871 et le régime de l'état de siège. — L'occupant chargé de la police : occupations de la Prusse (1808) et de la ville de Manille (1898). — Annihilation des autorités locales : Etats Romains (1806), Principautés danubiennes (1829); Sleswig-Holstein (1864).

§ 2. — Occupations d'intervention. — Atteinte plus grave à la souveraineté de l'État occupé. — Immixtion fréquente de l'occupant dans les affaires intérieures et l'administration. — Nombreux exemples de cette immixtion, consentie parfois, imposée souvent : occupations révolutionnaires (1795-1798), occupations de Naples (1821) et de Rome (1849), occu-

Digitized by Google

pations du Mexique (1864), de la Bulgarie (1878), de la Crète (1897), etc. — La clause de non immixtion dans les affaires intérieures. — Sa fréquence. — Son absence de portée pratique.

De quelques situations spéciales. — Les Etats-Unis à Cuba (1898). — Occupations d'intervention par une puissance protectrice : Principautés danubiennes, République de Cracovie, Monaco.

§ 3. — Occupations qui déguisent une annexion. — Leur différence fondamentale avec les précédentes. — L'occupant investi, en droit comme en fait, de l'exercice de la souveraineté. — L'administration du pays. — Administration directe par l'État occupant : Corse (1768), rive gauche du Rhin (1795), Bosnie, Chypre, territoires chinois cédés à bail, Pérou (1883), Luxembourg et Limbourg (1833). — Administration indirecte dans le cas d'une occupation en vertu d'un traité de protectorat.

Conclusion. — Diversité des pouvoirs de l'occupant dans le cas d'une occupation militaire en temps de paix. — Fragilité d'une classification. — Son utilité. — Des règles applicables en l'absence de traité ou en cas de silence de la convention.

De quelques questions spéciales. — 1° Travaux de fortifications. — Ils sont, en principe, interdits à l'occupant : les conventions des 29 juin 1872 et 15 mars 1873. — Exception : les occupations qui déguisent une annexion — 2° Établissement d'une zone neutre autour du territoire occupé. — 1er cas : Occupations à la suite d'un traité de paix. — 2e cas : Occupations à bail. — 3° Création d'un rouage spécial pour faciliter les rapports entre l'armée d'occupation et le pays occupé.

Nous venons de voir que, dans tous les cas d'occupation militaire, de guerre ou pacifique, volontaire ou subie, l'occupant a le droit de se défendre par ses armes et par ses juridictions, qu'il a le pouvoir de repousser toutes les entreprises, collectives ou individuelles, dirigées contre le corps d'occupation ou ceux qui le composent ; sans cela, il n'y aurait pas d'occupation possible.

En dehors de ce droit qu'il possède toujours, en dehors aussi du droit que nous lui avons reconnu, en cas de guerre, d'édicter des dispositions, de prescrire ou de défendre certains actes, dans l'intérêt de ses opérations

Digitized by Google

militaires, l'occupant dispose-t-il, en général, sur le territoire occupé, d'autres prérogatives, notamment au point de vue du maintien de l'ordre sur ce territoire et de son administration, et quelles sont-elles? Quels rapports, quelles relations l'occupation établit-elle entre lui d'une part, les autorités locales et les habitants de l'autre? Quelle différence y a-t-il, à ce point de vue, entre l'occupation militaire en temps de paix et l'occupation de guerre?

Ayant déjà examiné dans le chapitre précédent le droit de législation et le fonctionnement de la justice sur le territoire occupé, réservant, d'autre part, pour le suivant, la question des contributions qui se lie intimement à celle de l'entretien de l'armée d'occupation, nous n'envisagerons ici que l'administration proprement dite des régions occupées. Nous l'examinerons successivement dans le cas d'une occupation de guerre et dans celui d'une occupation pacifique, nous bornant d'ailleurs, pour la première, à des indications générales. D'où les deux sections de ce chapitre.

SECTION I

Cas d'une occupation de guerre.

Ce qui caractérise l'occupation de guerre, c'est, nous l'avons montré (1), d'une part, que la souveraineté du pays

(1) V. ci-dessus, Notions Préliminaires, p. 5 à 7.

Digitized by Google

vaincu, tout en subsistant en droit, se trouve en fait à peu près paralysée ; d'autre part, que l'autorité du pouvoir légal passe, de fait, entre les mains de l'occupant, qui se trouve ainsi presque entièrement substitué à celui-ci, sans d'ailleurs qu'il y ait, à son profit, transfert de souveraineté. Il résulte de là qu'il y a, en fait, sur le territoire occupé par un belligérant victorieux, *deux autorités* (1) *qui coexistent*, l'une, celle du souverain légal, plus nominale que réelle, mais qui ne continue pas moins de s'exercer dans la mesure où elle n'est point paralysée par le fait de l'occupation ; l'autre, celle de l'occupant, bien plus effective et qui se subordonne la première en la plupart des circonstances.

Dans quelles *limites* chacune de ces deux autorités s'exerce-t-elle ? C'est ce qu'il est *impossible de déterminer à l'avance*. L'unique critérium que l'on puisse invoquer est celui des *nécessités de la guerre* qui, seules, justifient la substitution de l'autorité de l'envahisseur à celle du pays envahi. « Le seul critérium qui paraisse pouvoir être fourni, écrit M. Mérignhac (2), c'est que l'administration ennemie se limitera aux actes rendus indispensables par les nécessités de la guerre. » « Les pouvoirs de l'occupant,

(1) Nous disons « deux autorités », et non, comme certains auteurs, « deux souverainetés », car la notion même de souveraineté implique qu'un territoire ne peut être soumis, en même temps, à deux souverains. Pour la même raison, nous ne parlerons pas non plus, comme on le fait quelquefois, de substitution partielle d'une « souveraineté » à l'autre. — Pas davantage, comme le fait remarquer M. Piédelièvre (V. *op. cit.*, t. II, n° 977, p. 272), il ne convient de désigner le pouvoir de l'occupant du nom de « souveraineté de fait », car la souveraineté est un droit et non un fait.

(2) V. *Les lois et coutumes de la guerre*, 1903, p. 250.

Digitized by Google

dit de même Bonfils-Fauchille (1), sont limités aux nécessités de la guerre. Quand celles-ci sont respectées et satisfaites, l'envahisseur doit, pour le surplus, laisser en vigueur les lois et les usages établis. »

Mais c'est là un critérium très vague, au sujet duquel les commandants militaires ont un large pouvoir d'appréciation. De sorte qu'il n'y a pas de limites précises, nettement tracées entre les pouvoirs de l'occupant et ceux du souverain légal. Elles varieront suivant les circonstances, suivant l'état du pays occupé, suivant la conception que se fera l'occupant des nécessités de la guerre. Elles seront, en fait, au gré de celui-ci.

***

Néanmoins, comme il faut qu'un territoire soit gouverné et administré, et comme, par le fait de l'occupation, le gouvernement légal se trouve mis dans l'impossibilité de remplir cette mission, on peut poser en principe que celle-ci incombera à l'*occupant*, seul capable d'assurer par la force le maintien de l'ordre. C'est lui qui, *installé à la place du gouvernement légal*, devra remplir les diverses obligations qui incombent à ce dernier, du moins celles dont l'exécution est indispensable à la vie du pays ; car, il faut le remarquer, l'occupant ne recueille pas tous les attributs de la souveraineté du pays occupé, mais seulement ceux dont l'exercice ne peut demeurer en suspens (2).

Il n'en est pas moins vrai que ce sont des pouvoirs extrêmement étendus que possède l'Etat occupant en cas

(1) V. *op. cit.*, n° 1159, p. 764. — V. aussi Piédelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 972 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 278 et s.

(2) V. Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 216.

Digitized by Google

de guerre et qu'il arrive, en fait, à *substituer presque complètement son autorité à celle du vaincu* (1).

Outre le droit de prendre toutes les mesures qui lui paraissent nécessitées par les besoins de la guerre, — et lui seul est juge de cette nécessité —, l'existence à son profit du *droit d'administration du territoire occupé*, conséquence de l'annihilation du gouvernement local, met entre ses mains la plupart des prérogatives de celui-ci (2). C'est lui qui va garantir le maintien de l'ordre public, qui veillera à ce que la circulation soit libre en tout lieu, à ce que la propriété particulière ne subisse pas d'atteintes ; c'est lui qui assurera le fonctionnement des divers services publics dans le territoire occupé, mais en respectant les droits du souverain légitime, qui administrera les biens de l'Etat et en touchera les revenus ; c'est lui encore qui percevra les impôts de tout genre dus par les habitants de ce territoire, en se conformant, d'ailleurs, autant que possible, dans la répartition comme dans la perception de l'impôt, aux bases posées par la législation fiscale du pays. Ce droit de percevoir les impôts est pour lui la contrepartie de son obligation d'administrer le territoire occupé, administration dont il supporte les charges ordinaires. A tous ces points de vue, l'occupant se trouve substitué, mais en fait seulement, au souverain légal. En réalité, c'est lui qui détient toute l'autorité.

Cette autorité, il peut du reste l'exercer soit par l'inter-

(1) V. LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, trad. GANDILHON, t. II, p. 627.

(2) Mais tandis qu'il accomplit dans son propre intérêt les actes indispensables aux fins de la guerre, c'est dans l'intérêt du pays occupé qu'il exercera cette mission d'administration, issue de la nécessité des choses.

Digitized by Google

médiaire des pouvoirs existants au moment de son invasion, soit en substituant à ces derniers un gouvernement provisoire exercé par des *fonctionnaires* à lui. Le plus souvent, l'occupant gardera, si toutefois ils veulent bien continuer leurs fonctions (1), les fonctionnaires purement administratifs (maires, adjoints, agents de police, agents chargés du recouvrement des impôts (2), etc...), quitte à les faire surveiller pour qu'ils n'emploient pas à son détriment l'autorité qu'il leur laisse. Au contraire, pour ceux qui ont le caractère d'agents politiques, et qui représentent le gouvernement central dans les subdivisions territoriales, comme les gouverneurs de province et les préfets, il ne les laisse pas, en général, continuer leurs fonctions, de crainte qu'ils ne les emploient d'une manière directement opposée à ses intérêts.

L'existence de ces droits d'administration de l'occupant sur le territoire occupé a pour corollaire « l'illégitimité de toute intervention du gouvernement légal dans le domaine réservé au premier (3). » Il n'est pas admissible, en effet, que les habitants de ce territoire soient assujettis à deux maîtres à la fois. Mais il ne faut pas oublier que le pouvoir de l'occupant est partiel et limité : et là où il cesse, l'autorité du souverain légal reprend son empire.

*
* *

Telle est, en cas de guerre, la situation de l'occupant vis-

(1) Car rien ne les oblige à le faire, s'ils en jugent l'exercice incompatible avec les devoirs du patriotisme. Il peut même arriver que leur propre gouvernement leur donne l'ordre de résigner leurs fonctions.

(2) Pour ces derniers, il est probable qu'ils ne resteront pas à la disposition de l'envahisseur.

(3) V. PILLET, *op. cit.*, t. II, p. 221 ; MÉRIGNHAC, *op. cit.*, t. III, p. 412.

Digitized by Google

à-vis du souverain légal et des autorités locales. Quelle est maintenant sa situation vis-à-vis des *habitants ?*

Il résulte de ce que nous venons de dire qu'à l'égard de ceux-ci il possède un double droit : 1° celui de prendre des mesures propres à sauvegarder son armée; 2° celui d'édicter toutes les prescriptions nécessaires au maintien de l'ordre public et à la continuation paisible des relations sociales sur le territoire occupé (1). Dans la limite de ce double pouvoir, il peut demander *obéissance* aux habitants, sans d'ailleurs rien exiger d'eux qui soit contraire à leur devoir de fidélité envers leur patrie; et, comme il dispose de la force, il peut les contraindre à exécuter ses ordres. Donc, pour les habitants, existence de devoirs vis-à-vis de l'occupant, devoirs qui sont le corollaire des pouvoirs de celui-ci et par suite ont les mêmes limites (2).

En résumé, le belligérant qui occupe un territoire ennemi a, outre le droit d'accomplir à son profit et dans son intérêt exclusif les actes indispensables à la poursuite de la guerre, la mission d'assurer le gouvernement de fait de ce territoire, d'y maintenir la vie politique et économique ainsi que la sécurité des habitants, en conservant, autant que possible, les autorités locales.

SECTION II

Cas d'une occupation militaire en temps de paix.

Au contraire, dans le cas d'une occupation militaire paci-

(1) V. PILLET, *op. cit.*, t. II, p. 241.

(2) L'occupation, dit M. de Liszt, « crée un lien juridique spécial entre l'autorité du pays victorieux et les habitants du territoire ennemi » (V. *Droit des gens*, § 40, VI, p. 313).

Digitized by Google

fique, — qu'il s'agisse d'une occupation à titre de garantie de l'exécution d'un traité, ou d'une occupation conventionnelle en vue de venir en aide à un gouvernement ami pour le protéger contre les agressions du dehors ou les troubles intérieurs, ou même d'une simple occupation de fait —, l'Etat occupé conserve, nous l'avons dit (1), non seulement la jouissance, mais aussi l'exercice à peu près complet de sa souveraineté. Son pouvoir ne se trouve point paralysé en fait, comme en cas de guerre. Par suite, l'occupant, qui déjà ne dispose plus ici de pouvoirs propres, issus des nécessités de la guerre, *n'a pas*, d'autre part, *à se substituer aux autorités locales*, qui continuent à fonctionner, sous la réserve de se conformer aux ordres des chefs de l'armée d'occupation en ce qui concerne les besoins et la sûreté de cette dernière. Il n'y a plus ici dualisme de pouvoirs parallèles.

Donc, en temps de paix, non seulement l'occupant ne peut évidemment plus exercer les pouvoirs qui ne se justifient en cas de guerre que par l'intérêt des opérations militaires, mais, en outre, il n'a *aucun droit sur l'administration du pays*, et ne peut s'immiscer dans celle-ci. Ses pouvoirs se bornent, théoriquement, à un simple droit de garnison, et à la faculté d'assurer lui-même la sauvegarde de son armée. Les autorités locales sont indépendantes de lui et exercent leurs fonctions en toute liberté, sous la seule direction de leur gouvernement. De même, les habitants ne relèvent plus que de leur souverain et n'obéissent qu'à lui. La seule obligation qui s'impose aux uns comme aux autres, c'est de ne porter aucune atteinte à la sécurité des

(1) V. ci-dessus, p. 14.

Digitized by Google

troupes d'occupation. Sauf cette réserve, la souveraineté du pays occupé reprend son entière autorité.

Tel est le *principe général*. Mais, s'il est exact que le caractère commun des occupations militaires en dehors du cas de guerre est de laisser au pays occupé l'exercice presque total de sa souveraineté, il ne faut pas oublier que, ces occupations étant le plus souvent *conventionnelles*, il dépendra exclusivement des contractants de donner à l'occupant une autorité plus ou moins considérable au point de vue de l'administration du territoire occupé. Ils régleront à leur gré les pouvoirs de l'occupant et ses rapports avec les autorités locales et les habitants. D'où une *première catégorie de dérogations* au principe : il arrive, en effet, et nous en avons vu des exemples, que la convention d'occupation elle-même confère à l'occupant des droits plus étendus que ceux que nous avons indiqués.

Une autre conséquence du caractère fréquemment conventionnel des occupations militaires en temps de paix, c'est que, à la différence de ce qui existe dans le cas d'une occupation de guerre, les droits et pouvoirs de l'occupant n'ont plus rien d'arbitraire, ne varient plus au gré de celui-ci, suivant la notion plus ou moins rigoureuse qu'il a des nécessités de la guerre; mais, au contraire, sont tracés, *délimités*, parfois d'une manière très précise, par la convention. Et cette délimitation des sphères d'activité de chacun a l'avantage d'éviter bien des difficultés.

Pourtant, il arrive assez souvent, en fait, et nous l'avons montré, que l'occupant profite de la force armée dont il dispose sur le territoire occupé, pour *s'immiscer dans les affaires intérieures* du pays, au mépris des stipulations de la convention d'occupation. A plus forte raison, ne craint-il pas de le faire lorsque son occupation ne repose sur aucun

Digitized by Google

traité et est une simple mesure d'intervention politique : car rien alors, en droit positif, ne limite plus ses pouvoirs. C'est là une *seconde catégorie de dérogations* au principe du respect de la souveraineté de l'État occupé : dérogations de fait, et non plus de droit comme les premières, dérogations qui n'ont plus un caractère juridique, mais dont cependant nous devons tenir compte, non seulement parce qu'elles viennent souvent altérer le caractère de l'occupation, mais encore parce qu'elles montrent bien le lien qu'il y a, fréquemment, entre la question de l'occupation et la matière de l'intervention.

Il arrive donc en fait, que souvent, dans le cas d'une occupation pacifique, l'occupant, sans disposer des pouvoirs considérables que nous lui avons reconnus en temps de guerre, et notamment sans administrer à proprement parler le territoire occupé, jouit, soit en vertu du traité d'occupation, soit par suite de ses empiètements et abus de pouvoirs, d'une autorité assez étendue, variable selon les cas, mais qui du moins va plus loin qu'un simple droit de garnison. C'est *du but de l'occupation*, avoué ou secret, de son objet, que *dépend, en fait, l'étendue des pouvoirs de l'occupant.*

Suivant cet objet, l'Etat occupé concédera à l'occupant des prérogatives plus ou moins considérables; suivant ce but, celui-ci sera plus ou moins porté à s'immiscer dans les affaires intérieures du pays occupé.

A ce point de vue, on peut distinguer *trois sortes d'occupations militaires en dehors du cas de guerre :*

1° Celles qui ont pour objet de garantir la fidèle observation d'un traité ou l'exécution d'une obligation internationale ;

Digitized by Google

2° Celles qui ont pour but de maintenir l'ordre dans un pays en affermissant le gouvernement légal ;

3° Celles qui dissimulent une annexion et qui ne sont des « occupations » que de nom.

§ I. — Occupations de garantie.

L'occupation militaire qui a seulement pour objet de garantir la fidèle exécution d'un traité, n'est qu'une voie de contrainte indirecte, une sorte de gêne, de charge imposée au débiteur pour l'obliger à exécuter ses obligations ; et il en est de même de l'occupation de fait, à titre de mesure coercitive, pour contraindre un Etat à remplir ses devoirs internationaux. Peu importe que, dans un cas, le gage soit donné, livré par le débiteur (par suite d'une forte pression d'ailleurs), tandis que dans l'autre il est saisi, appréhendé d'autorité par l'Etat créancier. Le but poursuivi est le même et, étant donné ce but, on ne conçoit pas que l'exercice de la souveraineté appartienne, dans une mesure quelconque, à l'occupant. Puisqu'il s'agit d'une *remise* ou d'une *prise de gage*, celui-ci ne saurait avoir que les droits d'un créancier sur le gage qui est entre ses mains, c'est-à-dire un simple pouvoir de rétention jusqu'à l'exécution de l'obligation, un droit de détention matérielle qui, en l'espèce, consistera dans le droit de mettre garnison sur le territoire occupé. C'est même, nous l'avons dit, parce que l'occupation ainsi comprise sauvegarde, plus que l'hypothèque ou le nantissement de jadis (1), les droits de l'Etat débiteur, qu'elle leur

(1) Autrefois, en effet, l'État gagiste possédait sur le territoire pris

Digitized by Google

a été substituée comme moyen de garantie ; elle n'est alors, suivant l'expression de M. Rivier, qu'une « forme adoucie du gage immobilier. »

Ainsi, dans ce cas, la présence de la force armée étrangère ne doit, au point de vue de l'administration, porter *aucune atteinte à la souveraineté de l'Etat occupé.*

Dans la pratique, il en est d'ailleurs généralement ainsi. S'agit-il, en effet, d'*occupations de fait, à titre de mesures coercitives*, comme, par exemple, l'occupation du Pirée par les forces franco-anglaises en 1854, ou celle des ports du littoral mexicain par l'Angleterre, l'Espagne et la France en 1862, ou les occupations de Corinto (Nicaragua) par la Grande-Bretagne en 1896, de l'île turque de Mitylène par la France en 1901, d'Oudjda (Maroc) en 1907 ? Nous avons vu que ce furent là de simples prises de possession militaires, avec, tout au plus, saisie des douanes, mais sans influence sur l'administration du pays (1). Au Mexique même, les trois Puissances occupantes s'engagèrent les unes vis-à-vis des autres, par la Convention de Londres du 31 octobre 1861, à ne s'immiscer en aucune manière dans les affaires intérieures du pays.

S'agit-il, d'autre part, d'une *occupation conventionnelle ?* Le

en gage « l'exercice des droits souverains » : c'était lui qui l'administrait et l'exploitait. N'avons-nous pas vu, par exemple, le *traité de Saint-Germain* de 1679 décider que l'électeur de Brandebourg, auquel la ville de Golnow et ses dépendances devaient être « remises en engagement » par la Suède pour la somme de 50.000 écus, en jouirait en pleine souveraineté « en la mesme manière que de tout ce qui lui est cédé par le présent traité », sauf l'obligation pour lui de les restituer contre remboursement de la dite somme ?

(1) V. aussi Rougier, *R. D. I. P.*, t. XIV (1907), p. 779, et t. XV (1908), p. 308.

Digitized by Google

traité ne manque pas, pour une véritable occupation de garantie, de réserver les droits d'administration du pays occupé. Ainsi le traité d'Utrecht (11 avril 1713), en stipulant l'occupation par les Hollandais des *places espagnoles de la Barrière*, comme garantie contre l'ambition de Louis XIV, réservait expressément à l'Espagne l'exercice de ses droits de souveraineté sur ces places (art. 9 et 10).

De même, le traité du 15 mai 1796, tout en donnant à la France le droit d'occuper un certain nombre de *places fortes piémontaises* pour garantir l'exécution dudit traité, décidait que les pays occupés devaient rentrer immédiatement « sous le gouvernement civil du roi de Sardaigne (art. 14) (1). » — Pareillement, la suspension d'armes de Bologne, préliminaire du traité de Tolentino (*1797*), par laquelle le Pape s'engageait à remettre à l'armée française la citadelle d'*Ancône*, spécifiait que la ville de ce nom demeurerait sous le gouvernement civil du Saint-Père. — Le traité du 28 mars *1801*, relatif à l'occupation de certaines parties du royaume de *Naples*, édictait, lui aussi, que l'administration civile des territoires occupés resterait aux mains des agents napolitains.

Citons encore le traité de paix de Saïgon du 5 juin *1862*, entre le royaume d'Annam et la France, qui stipulait que le droit d'occupation de la *citadelle de Vinh-Long*, conféré par lui à la France, n'apporterait aucune entrave à l'exercice de la souveraineté du roi d'Annam et « n'empêcherait,

(1) Rappelons toutefois que ce traité conférait à l'occupant, à raison des circonstances de cette occupation, certains pouvoirs spéciaux, savoir : 1° le droit d'utiliser l'artillerie et les munitions de guerre et de bouche des places occupées; 2° le libre passage de ses troupes à travers les États sardes (V. ci-dessus, p. 89).

Digitized by Google

en aucune façon, l'action des mandarins annamites ». — De même, le *traité de Shimonoseki* du *17 avril 1895*, en octroyant au Japon le droit d'occuper le port chinois de Weï-haï-Weï jusqu'au paiement de la contribution de guerre, décidait que l'administration civile resterait aux mains des autorités chinoises, qui devraient seulement se conformer aux ordres que le commandant de l'armée d'occupation pourrait juger nécessaire de leur donner dans l'intérêt de la santé, de l'entretien, de la sauvegarde et de la discipline des troupes.

Rappelons encore que, lorsque la France occupa de nouveau *Ancône* en *1832*, en quelque sorte comme gage vis-à-vis de l'Autriche et comme moyen de contraindre tout à la fois cette puissance à évacuer les Etats romains et le Pape à réclamer cette évacuation, la convention du 16 avril passée avec le Pape spécifia expressément, dans son article 8, que les troupes françaises devraient se borner au seul service militaire de la place et n'entraver, en aucune manière, l'action du gouvernement pontifical à Ancône, particulièrement celle de la police ; et qu'à la même époque, les occupations françaises en *Belgique* et en *Grèce*, pour garantir l'indépendance de ces nouveaux Etats, ne portèrent aucune atteinte aux attributions des autorités locales.

Enfin, nous avons vu que le *traité de paix du 20 novembre 1815*, qui rétablissait la paix entre la France et la coalition européenne et décidait l'occupation par les Alliés d'un certain nombre de places françaises, stipulait, dans son article 5, que cette occupation ne porterait aucun préjudice à la souveraineté du roi de France ; et, comme conséquence, la Convention additionnelle du même jour, qui réglait les détails de l'occupation, laissait aux agents

Digitized by Google

français l'administration civile, celle de la justice, la perception des impôts et contributions de toute espèce, le service des douanes, même la police et le service de la gendarmerie (art. 6 et 8).

Quant à *l'occupant*, la convention ne lui donnait *aucun pouvoir* sur les places « tenues en dépôt ». Il n'avait que le droit d'y mettre garnison pendant un certain temps. Il est vrai que cela *n'empêcha point les Alliés d'intervenir parfois dans les affaires intérieures* de la France, mais ces interventions furent d'ordre politique et gouvernemental, non d'ordre purement administratif : il s'agissait de conseils donnés au roi de France sur sa politique intérieure en général, non d'immixtion dans l'administration civile des places occupées par les troupes alliées. D'ailleurs, cette conduite des Alliés venait de ce que le but de l'occupation, ainsi que nous l'avons montré, était moins de garantir le paiement de l'indemnité de guerre que d'assurer le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité en France. Nous sommes donc ici en présence moins d'une occupation de garantie que d'une occupation pour maintenir l'ordre dans le pays occupé. Or nous verrons que cette sorte d'occupation confère en général à l'occupant des pouvoirs plus étendus que la première.

***

Il arrive cependant parfois que, même dans les simples occupations de garantie, l'occupant a des *pouvoirs plus étendus* qu'un droit de garnison. Il en fut ainsi, on l'a vu, *en 1871*, lors de l'occupation par les Allemands d'une partie du territoire français pour servir de gage au paiement des cinq milliards. Sans doute, la *Convention de Rouen du 16 mars 1871* avait rendu aux

Digitized by Google

autorités françaises, d'une manière complète et sans restriction, l'administration civile des départements occupés, et les agents administratifs de tout ordre avaient été réinstallés avec leurs attributions légales, les services de la justice civile et criminelle avaient été rétablis, comme aussi ceux de la police et de la gendarmerie. Mais l'autorité militaire dans les départements occupés demeurait tout entière aux mains de l'occupant, qui pouvait prendre à cet égard toutes les mesures qu'il jugerait utiles. De plus, les autorités françaises étaient « tenues de se conformer aux ordres que le commandant des troupes allemandes croirait devoir leur donner dans l'intérêt de la sûreté, de l'entretien et de la distribution des troupes » (art. 8 des Préliminaires). Enfin l'*état de siège, avec toutes ses conséquences*, était établi dans les départements occupés : c'est-à-dire que les autorités militaires, — en l'espèce les Allemands —, pouvaient toujours dessaisir, à leur gré, les autorités civiles françaises de tous leurs pouvoirs de police, et, en outre, qu'elles étaient investies de certains pouvoirs exorbitants, comme le droit de faire des perquisitions, le droit d'expulsion, le droit d'interdire les publications et réunions, le droit d'ordonner la remise des armes et munitions, etc. De sorte que, malgré les apparences, c'était l'*occupant* qui *était vraiment le maître* dans les départements occupés. Nous avons vu, du reste, que les Allemands, à diverses reprises, intervinrent dans des questions qui ressortissaient à l'administration intérieure du pays : droit de chasse, armement des gardes forestiers et des douaniers, etc.

***

Il n'en reste pas moins, cependant, qu'ici encore le soin de la police et du maintien de l'ordre incombait à l'État

Digitized by Google

occupé. Ce n'est que s'il manquait à cette mission primordiale, notamment en laissant compromettre la sécurité des troupes d'occupation, que l'occupant interviendrait directement, et, s'il le fallait, se substituerait à lui. — Au contraire, il est arrivé quelquefois que le traité qui stipulait une occupation de garantie, *réservait expressément à l'occupant le soin d'assurer la police* du territoire occupé. Mesure de défiance, dira-t-on, mais qui peut cependant s'expliquer, dans certains cas, par l'état troublé du territoire occupé et l'impuissance des autorités locales. C'est alors pour l'occupant le seul moyen efficace d'assurer sa propre sécurité : c'est le corollaire, ou du moins le complément, de son droit de juridiction. D'ailleurs, disposant de la force matérielle, il est à même d'exercer d'une manière efficace cette mission de maintenir l'ordre.

Comme exemple d'une telle réserve, nous rappellerons la *convention franco-prussienne du 8 septembre 1808*, relative à l'occupation par les troupes françaises, en garantie des sommes dues par la Prusse, des trois places de Glogau, Stettin et Custrin. Cette convention, en effet, disposait que l'administration de la justice et la perception des impôts seraient rendues au roi de Prusse, mais que, pendant la durée de l'occupation, la police de ces trois places devrait appartenir au commandant français. — De même, le traité d'alliance conclu quatre ans après, par Napoléon avec la Prusse, *le 24 février 1812*, traité qui concédait aux troupes françaises le droit de traverser et d'occuper la plus grande partie du territoire prussien pour les besoins de la guerre (contre la Russie), spécifiait que les commandants français ne devraient s'immiscer, ni directement ni indirectement, dans le gouvernement et l'administration civile ; mais qu'ils seraient chargés de la

Digitized by Google

police et du maintien de l'ordre, du moins pour ce qui concernait la sûreté de l'armée.

De même encore, lors de l'occupation par les États-Unis de la ville de *Manille*, en vertu du Protocole de paix du 12 août *1898*, — occupation qui, dans ces conditions, ne dura d'ailleurs, que quelques mois —, l'administration demeura aux mains des Espagnols, les tribunaux existants restèrent en exercice, les lois espagnoles demeurèrent en vigueur; mais la police, le maintien de l'ordre furent assurés par les Américains. Ceux-ci, du reste, commirent certains abus de pouvoir, notamment en refusant de laisser envoyer des renforts aux troupes espagnoles qui, dans l'île, luttaient contre les insurgés philippins.

***

Il y a eu, toutefois, quelques occupations de garantie qui ont eu pour conséquence l'*annihilation* à peu près complète des *autorités locales* et l'omnipotence de la Puissance occupante. Telle, par exemple, celle des *Principautés danubiennes* par les Russes, *en 1829*. Bien que cette occupation, qui avait lieu en vertu du traité d'Andrinople, ne fût que la garantie du paiement de l'indemnité de guerre et dût prendre fin avec ce paiement, les Russes substituèrent d'une manière presque complète leur autorité à celle du Sultan et élaborèrent un nouveau statut pour le pays. Attitude qui s'explique par cette double raison : d'une part, que les Russes avaient sur les Principautés d'autres droits que ceux résultant du traité d'Andrinople ; d'autre part, qu'installés dans les Principautés, leur intention était, si possible, de ne jamais les évacuer.

Telle fut aussi l'occupation des *États romains, en 1806*. Bien qu'étant seulement une prise de gage à titre de

Digitized by Google

mesure coercitive, elle ne respecta pas la souveraineté pontificale : les agents français s'emparèrent non seulement de la police, mais de tous les services publics, levèrent les impôts, administrèrent le pays comme des départements français, jusqu'au jour où les États romains furent réunis à l'Empire (1809).

De même, quand, en décembre *1863*, la Diète germanique fit occuper le duché danois de *Holstein* par des contingents fédéraux pour obliger le roi de Danemark à remplir ses obligations de confédé, les commissaires de la Diète, bien qu'il ne s'agît en l'espèce que d'une mesure coercitive, proscrivirent dans le duché la cocarde danoise, abattirent tous les insignes qui rappelaient la souveraineté de Christian IX, défendirent aux autorités du duché de prendre la qualité de royales : tous actes contraires à la nature de l'occupation et à son but avoué. Et quand, un mois plus tard (février 1864), le duché voisin de *Sleswig* fut à son tour occupé par les Austro-Prussiens, ceux-ci, tout en déclarant que ce n'était là qu'une simple prise de gage, n'hésitèrent pas à révoquer les fonctionnaires, à prescrire l'emploi obligatoire de la langue allemande, etc., en un mot à traiter le duché en véritable pays conquis.

Rappelons, enfin, une occupation de garantie d'un *caractère tout particulier* et qui ne se comprendrait plus aujourd'hui : celle des *forteresses d'Artois* en vertu du traité de Senlis *(1493)*. Nous avons dit que ces forteresses, qui avaient été conquises par la France, étaient, par ce traité, rendues à la Maison d'Autriche, la restitution effective ne devant toutefois avoir lieu qu'à la majorité de l'archiduc Philippe et après que celui-ci aurait rendu hommage au roi de France. L'occupation servait donc à garantir la reconnaissance par l'archiduc de la suzeraineté du roi de

Digitized by Google

France. Or, il était stipulé que les officiers de justice, finance et autres, qui avaient été installés par la France dans ces villes, y seraient « maintenus » pendant la durée de l'occupation, à la condition toutefois de prendre commission de l'archiduc et de lui prêter serment.

§ II. — Occupations d'intervention.

Lorsque l'occupation a pour objet, non plus de servir de gage à l'exécution d'une obligation internationale, mais de maintenir l'ordre dans un pays en affermissant le gouvernement légal contre ses ennemis du dedans ou du dehors, — qu'elle ait lieu en vertu d'un accord avec le souverain local ou sans traité, qu'elle soit demandée par lui ou qu'elle lui soit imposée, — *la souveraineté de l'État occupé*, bien que toujours respectée en principe, *subit une plus forte atteinte*. Car l'occupant n'est généralement pas assez désintéressé pour ne point restreindre plus ou moins cette souveraineté. D'ailleurs, le but même de son occupation l'amène souvent, et l'oblige parfois, à *s'immiscer dans les affaires intérieures* du pays et son administration, et à placer le gouvernement local dans une sorte de tutelle.

Le danger pour l'Etat occupé, au point de vue de sa liberté de gouvernement et d'administration, est donc ici beaucoup plus grand que dans le cas d'une occupation de garantie. De nombreux exemples l'ont confirmé. Qu'on se rappelle seulement la plupart des *occupations de la période révolutionnaire* qui, sous prétexte de maintenir l'ordre dans les jeunes Républiques voisines des frontières françaises, et d'y consolider les nouveaux gouvernements,

Digitized by Google

aboutirent à la complète vassalité de ces républiques. De même, lors des *occupations autrichiennes en Piémont et à Naples*, à la suite des soulèvements de 1821.

Il en fut pareillement encore lorsque les troupes françaises, autrichiennes, espagnoles et napolitaines occupèrent les *États Pontificaux en 1849*. Les autorités militaires eurent, *au début* de cette occupation, les pouvoirs les plus étendus et furent vraiment maîtresses sur les territoires du Saint-Siège. Il est vrai qu'ici la situation était un peu particulière. Il y avait, en fait, *état de guerre* entre l'occupant et la population du pays occupé; de plus, le Pape, qui avait dû fuir devant la révolution triomphante, n'avait restreint en aucune manière les pouvoirs des armées qui venaient rétablir son autorité. De telle sorte que cette occupation présentait plutôt, en 1849, les caractères d'une occupation de guerre. Les commandants militaires, en effet, proclamèrent l'état de siège dans plusieurs provinces. Rome, d'autre part, après sa prise par nos troupes, fut administrée et gouvernée par des officiers français qui dirigèrent tous les services publics : finances, justice, travaux publics, etc... Cet état de choses, très différent de la simple occupation, telle que nous l'avons représentée, dura plus de six mois. Puis les autorités pontificales furent, peu à peu, réinstallées dans leurs fonctions, le Pape rentra dans ses Etats, et l'armée d'occupation se borna désormais à assurer le maintien de l'ordre et à défendre l'Etat romain contre les attaques du dehors.

Un autre exemple d'occupation d'intervention avec mise en tutelle de l'Etat occupé nous est fourni, à la même époque, par l'*occupation de l'empire mexicain* à la suite de la Convention de Miramar, du 10 avril 1864, entre la France

Digitized by Google

et Maximilien. Ici encore, l'existence de l'état de guerre entre l'armée d'occupation et une partie de la population eut pour conséquence nécessaire d'accroître considérablement les pouvoirs du chef de cette armée : d'autant plus que le traité de Miramar n'apportait aucune entrave à cette extension. C'était Bazaine qui commandait les troupes mexicaines, qui décidait seul de toutes les mesures militaires, qui ordonnait toutes les dépenses connexes à la guerre ; et, par suite de la lutte contre Juarez, il tenait dans sa main les administrations civiles qui ne pouvaient exister qu'à l'abri de son épée. Mais, il convient de le remarquer, cette extension du rôle de l'occupant, rendue nécessaire par la situation même du pays, avait lieu avec l'*assentiment du souverain local*, et non plus au mépris de ses droits. Celui-ci consentait à une diminution de son autorité pour faciliter la tâche de l'occupant, et surtout pour amener celui-ci à prolonger une occupation que, lui, considérait comme nécessaire. N'avons-nous même pas vu cette situation quelque peu paradoxale de Maximilien *s'efforçant d'étendre les prérogatives de l'occupant*, de manière à lier celui-ci au sort de l'empire mexicain, et du commandant de l'armée d'occupation refusant ces présents d'Artaxerxès ? Un moment, les titulaires des deux ministères les plus importants, la guerre et les finances, furent des « officiers de l'armée d'occupation. »

Ce fut encore une occupation d'intervention, pour venir en aide à un pays ami, que celle de la *Bulgarie* par les Russes en 1878, quoique d'une nature très différente de la précédente. Là aussi, l'occupant, pendant les neuf mois de son occupation, fut vraiment le maître du pays. Ses agents furent placés à la tête des divers services publics et présidèrent à l'organisation administrative du nouvel

Digitized by Google

Etat. Et l'emprise russe fut si forte qu'elle continua, nous l'avons vu, même après l'occupation.

Une autre occupation d'intervention, plus récente encore, celle de la *Crète en 1897*, nous a montré les Puissances occupantes, sous prétexte de maintenir la tranquillité et l'ordre public, se substituant aux autorités ottomanes, assurant l'administration et la police, puis, malgré les protestations de la Porte, étendant leur immixtion jusqu'à disposer de l'île à leur gré et à abolir complètement la souveraineté du Sultan.

Rappelons également, et sans qu'il soit besoin d'y insister davantage, le rôle de l'Angleterre en *Egypte* depuis 1882, et celui de la Russie en *Mandchourie* de 1900 à 1904, et nous aurons suffisamment montré l'importance des atteintes que font fréquemment subir à la souveraineté de l'Etat occupé les occupations qui ont pour objet le maintien de l'ordre sur son territoire (1).

***

Malgré ce danger, on voit, en matière d'occupation d'intervention, *quelques conventions conférer à l'occupant des pouvoirs très étendus* et lui donner « le droit » de se mêler de l'administration civile et politique du pays. Tel était le cas du *traité du 16 mai 1797*, entre la France et la République de Venise, qui autorisait la France à faire occuper *Venise* par ses troupes pour y maintenir l'ordre et la sécurité des personnes et des propriétés, et « seconder

(1) Signalons toutefois la conduite de la *France au Maroc* en 1908-1909, qui, lors de son occupation de la Chaouïa, garda — au mépris même de ses intérêts, — la neutralité entre les deux sultans rivaux, Abd-el-Aziz et Moulay-Hafid, refusant d'intervenir dans la politique intérieure du pays.

Digitized by Google

les premiers pas du gouvernement dans toutes les parties de son administration » (art. 3). — De même, le *traité du 21 février 1798*, entre la France et la jeune *République Cisalpine*, stipulait que l'armée d'occupation devait non seulement préserver la République de toute agression de la part des voisins, mais aussi « maintenir sa liberté, son indépendance et sa tranquillité intérieure » (art. 4), sans faire aucune réserve quant aux moyens dont l'occupant pourrait user pour remplir cette mission. C'était lui donner toute latitude de disposer du gouvernement à son gré, et nous avons vu qu'en fait il n'y manqua pas.

Mais des clauses de ce genre sont exceptionnelles, et, à raison même des dangers que présentent pour la souveraineté intérieure du pays les occupations d'intervention, c'est la *clause contraire* que l'on rencontre *assez souvent*. L'Etat occupé, tout en faisant appel au concours de la Puissance occupante, sent le besoin de *se prémunir contre les abus de pouvoir* possibles de celle-ci et ses tentatives éventuelles de domination. Aussi prend-il soin fréquemment de spécifier expressément, dans le traité, que l'occupant « ne pourra s'immiscer dans les affaires intérieures du pays.

C'est ainsi que le traité de 1756, en vertu duquel la France pouvait occuper certaines forteresses de la *Corse* en vue de conserver l'île sous la domination génoise, interdisait expressément aux autorités militaires françaises de se mêler, « en quoi que ce fût », de l'administration économique, politique, judiciaire, civile et criminelle de l'île. — De même, le traité de 1764 conservait à Gênes tous ses droits et l' « exercice de sa souveraineté », sauf au point de vue militaire et de la police intérieure (1).

(1) On remarquera que ce traité est déjà moins énergique que le

Digitized by Google

Une clause formelle de non immixtion fut insérée aussi dans la convention du 27 juillet 1795, qui réglait l'occupation de la *République batave* par les troupes françaises, occupation prévue par le traité de La Haye du 16 mai précédent. Il était stipulé, en effet, que l'armée d'occupation ne pourrait pas s'immiscer dans les affaires intérieures du pays, sauf toutefois dans deux cas : 1° dans le cas de sédition, pour rétablir l'ordre et la tranquillité publique ; 2° au cas de réquisition des autorités bataves, pour protéger les personnes et les propriétés. Exceptions dangereuses, la première du moins, car elle pouvait inciter l'occupant à favoriser les troubles pour avoir un prétexte d'intervenir dans les affaires de la République. Et, nous avons vu qu'en fait l'occupant fut amené à s'immiscer de plus en plus dans le gouvernement du pays, jusqu'au jour de l'annexion.

Une clause semblable, et qui dans la pratique devait être aussi vaine, figurait également dans le traité du 9 octobre 1796, relatif à l'occupation des forts du littoral de la *République de Gênes* par la France. L'article 3 disait, en effet, que les commandants des troupes françaises ne devraient, en aucune manière, se mêler de l'administration civile et politique.

Pareille clause de non immixtion se rencontre encore dans la Convention du 24 juillet 1821, conclue entre le roi de *Piémont* et les trois Cours alliées d'Autriche, de Prusse et de Russie, pour régler l'occupation du territoire piémontais par les troupes autrichiennes, à la suite du soulè-

précédent en ce qui concerne l'interdiction d'immixtion dans les affaires intérieures. Le suivant, celui de 1768, fera disparaître cette interdiction : mieux, il consacrera le droit d'immixtion de la France.

Digitized by Google

vement de 1821 ; il était dit, en effet, que les troupes d'occupation ne devraient entraver, d'aucune manière, les fonctions des autorités civiles et militaires. La convention ajoutait même que ce serait au nom du roi de Piémont qu'elles occuperaient les villes et places désignées à la dite convention.

De même, lors de l'occupation du duché de *Parme* par l'Autriche, en 1849, pour consolider la restauration, il fut décidé qu'aucun changement ne serait apporté ni dans le mode d'administration du duché, ni dans le personnel chargé de cette administration.

Pareillement encore, le traité du 22 avril 1850, entre le Grand-Duc de *Toscane* et l'Autriche, décidait que, nonobstant l'occupation autrichienne, l'administration civile du duché resterait entre les mains des autorités locales.

Mais, nous l'avons vu, cette *réserve* est, dans la pratique, *le plus souvent inefficace*. Aussi certains traités, sans la formuler expressément, se contentent-ils de délimiter les pouvoirs de l'occupant. Ainsi, la Convention du 9 février 1824, relative à l'occupation de l'*Espagne* par les troupes françaises sur la demande de Ferdinand VII, se bornait à donner aux autorités françaises le commandement militaire des places occupées, et à les investir, sous le rapport de la police militaire, des mêmes pouvoirs que ceux attribués aux gouverneurs espagnols (art. 1 et 2) ; et l'article 5 donnait à la gendarmerie française le droit d'arrêter même les Espagnols et les étrangers, sauf à remettre aux autorités espagnoles ceux qui ne relèveraient pas de la juridiction de l'armée française.

Digitized by Google

*
* *

Une occupation d'intervention assez curieuse est celle de l'île de *Cuba* par les Américains, en 1898, à la suite du traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898, par lequel l'Espagne renonçait à sa souveraineté sur la perle des Antilles. C'était bien une occupation pacifique, en vue du maintien de l'ordre dans l'île affranchie, et pour venir en aide à un gouvernement ami et seconder ses premiers pas. Mais, ici, les pouvoirs de l'occupant ne rencontraient, en droit, *aucune limitation* : ni dans les traités, puisque le traité avec l'Espagne s'était borné à reconnaître le fait de l'occupation et que, d'autre part, aucune convention n'était intervenue avec les Cubains ; ni en vertu des principes du droit, car ici l'occupant ne trouvait devant lui aucune souveraineté déterminée, ni la souveraineté espagnole qui avait disparu, ni celle des Cubains puisqu'elle n'était pas reconnue. Les Américains se trouvèrent donc absolument maîtres de l'île : ils prirent en mains l'administration militaire et civile et arborèrent même sur les monuments publics le drapeau de l'Union, à l'exclusion du drapeau cubain.

Cette souveraineté exercée par l'occupant s'explique, d'ailleurs, par le fait que les Etats-Unis voulaient, sinon annexer purement et simplement Cuba, comme ils avaient fait pour les Philippines, du moins en faire un Etat protégé.

On constate, en effet, que chaque fois qu'une occupation en vue du maintien de l'ordre est le fait d'une *puissance protectrice*, c'est-à-dire qui possède déjà *normalement* un certain *droit d'immixtion* dans le gouvernement intérieur de l'Etat occupé, cette occupation annihile, presque fatalement, la souveraineté du pays qui la subit.

Digitized by Google

C'est ainsi, — sans rappeler l'exemple de l'occupation des républiques vassales et des royaumes inféodés sous la Révolution et le premier Empire — que, lorsque les Russes occupèrent les *Principautés danubiennes*, à la suite des troubles de *1848*, pour y rétablir l'ordre, le gouvernement du pays se trouva, en fait, et malgré la présence d'un commissaire ottoman, aux mains des officiers russes. — Pareillement, l'occupation de *Cracovie* par les Autrichiens, en 1836, mit la petite République dans l'entière dépendance du cabinet de Vienne. — De même encore, pour l'occupation par la Sardaigne, en 1848, des villes de Menton et de Roquebrune soulevées contre leur souverain, le prince de Monaco. Malgré la protestation de celui-ci, le roi de Sardaigne, invoquant sa qualité de protecteur de la Principauté, traita les deux villes occupées par ses troupes comme des pays sardes et les déclara même réunies provisoirement à ses Etats (décret du 18 septembre 1848). L'incorporation de fait à la Sardaigne ne prit fin qu'en 1861 par la cession de ces deux villes à la France.

On voit par ce rapide examen que, dans l'occupation d'intervention, les pouvoirs de l'occupant sont, en général, plus considérables que dans l'occupation de garantie. Souvent, notamment, ils comportent une certaine immixtion dans l'administration du pays occupé : ce qui s'explique par le but même de ces occupations.

Mais ils n'ont rien de fixe : *leur étendue varie suivant les circonstances* dans lesquelles se produit l'occupation. Tantôt, c'est la mise en tutelle du gouvernement de l'État occupé et la quasi-omnipotence de l'occupant; tantôt, au contraire, celui-ci se borne à assurer la police et le rétablissement de l'ordre.

Digitized by Google

§ III. — Occupations qui déguisent une annexion.

Enfin, — et c'est la troisième catégorie d'occupations pacifiques, tout à fait distincte des deux autres —, nous avons rencontré, principalement à l'époque contemporaine, des occupations militaires qui, à la différence des deux catégories précédentes, ont pour conséquence d'*exclure*, d'une manière complète ou presque complète, non seulement en fait, mais *en droit*, *l'exercice des droits de souveraineté de l'État occupé* (1). Il y a là une situation qui est en désaccord absolu avec les principes que nous avons posés ci-dessus, touchant les pouvoirs de l'occupant dans le cas d'une occupation militaire en temps de paix. Désaccord qui s'explique aisément et qui ne saurait modifier ces principes, puisque, ainsi que nous l'avons montré à l'occasion des diverses situations de cette espèce, *ce ne sont des occupations que de nom* : on les a qualifiées d' « occupations » par fiction et pour dissimuler, dans la forme tout au moins, ce qui était réellement effectué un abandon de souveraineté, une annexion à peu près complète.

En pareil cas, l'occupant, qui est en fait et du consentement de l'Etat qui subit l'occupation, le véritable

(1) On trouvait déjà des situations à peu près analogues dans l'*ancien droit* avec les remises de gage et les constitutions d'hypothèque, puisque l'État gagiste, nous l'avons dit, possédait sur le territoire remis en gage « l'exercice de tous les droits souverains ». (V. ci-dessus, p. 35). Seulement ces situations étaient *essentiellement provisoires*, tandis que, de nos jours, elles sont généralement plus ou moins définitives.

Digitized by Google

souverain, ne dispose pas seulement d'un droit de garnison, il exerce effectivement toutes, ou presque toutes, les prérogatives de la souveraineté, le souverain nominal ne conservant qu'un *nudum jus* sans efficacité. Notamment, c'est l'occupant qui *assurera l'administration* du territoire occupé (1).

Telle fut, autrefois, l'occupation de la *Navarre* par Philippe le Hardi, en vertu du traité d'Orléans de mai 1275, qui donnait à la France le droit « d'occuper et d'administrer » ce pays jusqu'à la majorité de l'héritière de ce royaume ; et aussi l'occupation de la *Corse* par la France, à la suite du traité de Paris du 15 mai *1768*. Nous avons vu qu'aux termes de ce traité, l'île devait être « gouvernée » par le roi de France, qui devait y « commander en souverain » ; qu'à lui seul appartenaient toutes les prérogatives de la souveraineté, droits de justice, de police, d'impôt, d'administration ; et qu'au bout d'un peu plus de vingt années, cette occupation se transforma en une annexion définitive.

Rappelons aussi, à l'époque révolutionnaire, l'occupation des pays allemands de la *rive gauche du Rhin*, à la suite des traités de Bâle de 1795. C'était, en effet, une véritable cession de territoires que consentaient ces traités, mais subordonnée au consentement de l'Empereur et de la Diète germanique. Lorsque ce consentement intervint, six ans

(1) Nous avons déjà vu, dans certains cas d'occupation d'intervention, la Puissance occupante exercer en fait presque tous les attributs de la souveraineté. Mais il n'en était ainsi que par suite d'empiètements et en violation des droits de l'État occupé. Au contraire, ici, pour les occupations de cette troisième catégorie, l'occupant exerce le gouvernement et l'administration du territoire occupé avec le consentement exprès du souverain légal, donc *en vertu d'un droit*.

Digitized by Google

après, au traité de Lunéville (9 février 1801), l'annexion devint définitive.

Telle fut également, de nos jours, l'occupation autrichienne en *Bosnie-Herzégovine*, de 1878 à 1908. L'article 25 du traité de Berlin avait, en effet, confié à l'Autriche la mission d' « *occuper et administrer* », sans réserves, ces deux provinces turques : ce terme « administrer » étant d'ailleurs pris dans son sens le plus large, et comprenant non seulement l'administration proprement dite, mais aussi le gouvernement et l'autorité judiciaire, c'est-à-dire tous les attributs de la souveraineté interne. La Convention de Constantinople confirma du reste cette omnipotence de l'occupant, en ne laissant au Sultan que des prérogatives d'ordre religieux ; et nous avons vu qu'en fait, pendant les trente années de son occupation, l'Autriche administra la Bosnie-Herzégovine comme les provinces de son empire, jusqu'au jour où elle l'annexa purement et simplement.

Une situation à peu près identique à la précédente est celle de l'île de *Chypre*, qui, depuis les traités anglo-turcs des 4 juin-1er juillet 1878, est occupée et « administrée » par la Grande-Bretagne, et celle des *territoires chinois cédés à bail* en 1898 à diverses puissances européennes. Ici encore, l'occupant dispose de tous les pouvoirs, dirige tous les services publics : il y a une véritable substitution de souveraineté, pour un temps en apparence limité (1), mais en réalité indéfini.

Ce fut également un transfert de souveraineté, — mais celui-ci pour une durée plus restreinte et bien déter-

(1) Celui de la durée du bail (25 ou 99 ans), en Chine ; celui de l'occupation de Batoum, Kars et Ardahan par les Russes, pour Chypre.

Digitized by Google

minée —, qu'opéra, sous le nom d'occupation, *le traité d'Ancon* (1883) à l'égard des provinces péruviennes de Tacna et d'Arica : pendant dix ans, celles-ci devaient être occupées, gouvernées et administrées par le Chili, et, à l'expiration de ce terme, suivant les résultats du vote des populations, ou bien l'annexion au Chili deviendrait définitive, ou bien les deux provinces retomberaient sous l'autorité du Pérou. En fait, l'occupation-annexion par le Chili s'est prolongée bien au delà du délai prévu, puisqu'elle dure encore à l'heure actuelle.

Un autre exemple d'annexion temporaire sous forme d'occupation — mais qui, celle-là, fut effectivement temporaire — avec cette différence qu'elle n'avait pas lieu en vertu d'un traité, mais constituait un simple état de fait, c'est l'*occupation par les Belges*, de *1833* à 1839, de la partie *du Luxembourg et du Limbourg* attribuée à la Hollande par le traité du 21 mai 1833. Nous avons vu, en effet, que, pendant ces six années, ces provinces furent représentées au Parlement de Bruxelles et administrées comme des territoires belges proprement dits, et qu'il ne fallut rien moins que l'intervention de l'Europe pour que la Belgique, qui voulait les conserver, consentît à les restituer à leur souverain légal. Pourtant, il semble qu'il n'y avait là qu'une sorte de prise de gage, pour amener la Hollande à consentir enfin à la ratification et à l'exécution du traité de délimitation de 1833. Mais il convient de remarquer ceci de particulier, qu'ici comme à Cuba, les anciennes autorités avaient disparu, de sorte que la Belgique ne trouvait devant elle, sur le territoire occupé, aucune souveraineté effective, ce qui l'amena naturellement à exercer elle-même cette souveraineté.

Digitized by Google

Très voisine des précédentes est la situation de l'Etat qui *occupe, en vertu d'un traité de protectorat*, le territoire de l'Etat protégé. Le protectorat, en effet, n'est en général qu'un acheminement vers une annexion future, la suspension momentanée d'une conquête. Aussi altère-t-il profondément les droits de souveraineté de l'Etat protégé : celui-ci est bien *sous la tutelle* du protecteur. Il aliène aux mains de ce dernier une partie, souvent considérable, de ses droits de souveraineté, notamment le commandement militaire, l'administration de la justice, la perception des impôts, sans parler de la direction de ses relations internationales. Il ne s'agit donc plus ici d'une occupation ordinaire, et les pouvoirs de l'Etat protecteur, ses rapports avec les autorités locales et les habitants, diffèrent absolument de ceux d'un simple occupant.

Puisque ces situations n'ont à peu près de commun que le nom avec l'occupation militaire proprement dite, de laquelle elles se différencient complètement au point de vue des pouvoirs qui appartiennent normalement à l'occupant, nous n'avons pas à y insister davantage.

***

En résumé, — et c'est là encore une *différence avec les occupations de guerre*, dans lesquelles les droits de l'occupant sont toujours juridiquement les mêmes, sauf à lui à les exercer d'une façon plus ou moins complète —, on voit combien *varient*, en temps de paix, les pouvoirs de l'occupant, suivant les circonstances de l'occupation et le but de celle-ci : et par là nous entendons non seulement le but avoué, déclaré officiellement, mais aussi le but secret, très différent parfois, que poursuit l'occupant.

Digitized by Google

Ces pouvoirs sont, d'abord, *extrêmement variables en droit* : nous venons de montrer, en effet, qu'ils diffèrent d'un traité à l'autre, étendus par celui-ci, restreints par celui-là. Et, en ce sens, on peut dire qu'il n'y a pas vraiment un droit commun de l'occupation : tout dépend de la convention originaire. Ils sont, d'autre part, *très variables en fait* : car, nous avons vu que souvent, dans la réalité, ces pouvoirs sont tout autre chose que ceux concédés par le traité d'occupation. Fréquemment, et presque fatalement, par ambition et esprit de conquête, ou pour les besoins de sa politique, l'État occupant profitera des avantages de sa situation pour étendre ses pouvoirs et s'immiscer — même au mépris d'une clause formelle de la convention d'occupation interdisant cette immixtion — dans les affaires intérieures du pays occupé, dans son gouvernement et son administration : extension, empiètement, qui comportera infiniment de degrés, depuis les simples conseils jusqu'à la subordination complète.

De cette diversité des pouvoirs de l'occupant, il résulte que les occupations militaires en temps de paix sont, au point de vue du gouvernement et de l'administration du territoire occupé, extrêmement variées, et que, par suite, toute tentative d'une *classification* rationnelle est, en quelque sorte, vouée à l'insuccès. Il y a, en effet, des occupations d'un caractère mixte, à la fois mesures de garantie et mesures d'intervention : telle l'occupation de la France en 1815. — Il y en a d'autres aussi, d'une nature tout à fait exceptionnelle, qui ne rentrent dans aucune catégorie. Qu'est-ce, en effet, que l'occupation d'Ancône en 1832? Ce n'était évidemment point une annexion déguisée; ce n'était pas davantage une occupation d'intervention en vue du maintien de l'ordre, puisque

Digitized by Google

l'ordre n'était pas troublé à Ancône, et que d'ailleurs la France ne pouvait invoquer ni le danger de ses nationaux, ni la demande du souverain local; enfin, il paraît même assez difficile d'y voir une véritable prise de gage, une mesure coercitive proprement dite, attendu que le Pape n'avait violé à l'égard de la France aucune de ses obligations (1).

De même, ce n'est ni une occupation de garantie, ni une occupation d'intervention, ni une annexion déguisée, que l'occupation de la *forteresse de Luxembourg* par la Prusse en vertu de l'Acte de Vienne du 9 juin 1815, occupation qui consistait du reste en un simple droit de garnison, indépendant de tout pouvoir de police et d'administration.

Aussi, en tentant de grouper d'après leurs affinités les nombreuses occupations que nous avons rencontrées en dehors du cas de guerre, n'avons-nous pas prétendu établir, entre les divers groupes que nous distinguions, des cloisons étanches. Les faits, comme il arrive souvent, s'accommodent mal des rigueurs de la logique et débordent les cadres, plus ou moins factices, dans lesquels notre esprit prétend les enfermer. Nous n'avons voulu que mettre un peu d'ordre dans une matière extrêmement complexe, et, dans un but de clarté, rendre cette étude aussi méthodique que possible.

*
* *

Cette diversité implique-t-elle nécessairement l'absence

(1) C'est toutefois des mesures coercitives que paraît se rapprocher le plus cette occupation spéciale : V. ci-dessus, p. 700.

Digitized by Google

de toute règle, de tout principe juridique déterminant les pouvoirs respectifs, sur le territoire occupé, de l'occupant et du souverain qui subit l'occupation ? Nous ne le croyons pas. Mais il ne faut pas oublier que nous sommes ici en une matière le plus souvent conventionnelle, et que les contractants peuvent toujours régler leurs rapports à leur gré. La convention est la loi des parties. C'est donc seulement *en l'absence de traité*, dans le cas d'une occupation de fait, ou bien en *cas de silence de la convention*, pour trancher les questions que, volontairement ou non, elle n'a pas prévues, qu'il y aura lieu de faire appel aux *principes du droit*, et c'est pourquoi il ne nous a pas paru inutile de tenter de dégager ces principes en matière d'occupation militaire pacifique.

On s'inspirera alors, avant tout, de l'objet de l'occupation, de son but déclaré, puisque, nous l'avons montré, les caractères de celle-ci et ses modalités varient avec ce but. Mais, en outre, on ne devra pas oublier : d'abord, que s'agissant d'une occupation pacifique, c'est le droit des gens *en temps de paix*, et non le régime de l'état de guerre, qui doit régler les rapports de l'occupant tant avec les autorités locales qu'avec les habitants ; ensuite, qu'une occupation militaire étant une situation essentiellement temporaire, doit porter atteinte aussi peu que possible à la *souveraineté du gouvernement légal*, qui conserve non seulement la jouissance mais l'exercice de sa souveraineté. Tous actes de l'occupant, qui, dans ce cas, ne s'inspirent pas de cette double idée qu'une occupation de cette nature est un état de choses à la fois temporaire et pacifique, et qui ne sont pas indispensables pour parvenir au but poursuivi par l'occupation, sont des violations du droit et constituent de véritables abus de la force.

Digitized by Google

Ces abus sont, hélas, trop fréquents, et, s'il y a lieu de le regretter, on ne saurait en être très surpris puisque, souvent, l'occupation en temps de paix est une forme de l'intervention, c'est-à-dire se lie étroitement à la politique des Etats.

*
* *

Il nous reste enfin, pour terminer avec cette question des pouvoirs qui appartiennent à l'occupant, à examiner très brièvement quelques points spéciaux prévus expressément par certaines conventions.

1° *Travaux de fortifications.* — L'occupant n'a évidemment pas le droit d'élever des travaux de défense sur le territoire occupé, pas plus que de détruire les ouvrages existants sur ce territoire. Il en est ainsi, alors même que la convention d'occupation est muette sur ce point. Pourtant certaines conventions, pour plus de sûreté, prennent la peine de le spécifier formellement. Ainsi, la *Convention franco-prussienne du 8 septembre 1808*, relative à l'occupation des places de l'Oder, interdisait aux Français, dans son article 6, « toute destruction des ouvrages existant dans les places occupées. » De même, la *Convention franco-allemande du 29 juin 1872*, relative à l'évacuation des six derniers départements français occupés, stipulait expressément, dans son article 7, que « l'Empereur d'Allemagne s'engageait à n'élever dans les départements occupés aucun autre ouvrage de fortifications que ceux qui y existent actuellement ». Cette clause avait été insérée dans la convention à la demande de la France, parce que les Allemands, paraît-il, construisaient des ouvrages autour de Belfort : ce qui semblait confirmer l'intention qu'on leur prêtait, de ne pas rendre cette ville,

Digitized by Google

au mépris des traités. — Pour les mêmes raisons, une clause analogue fut inscrite dans la convention d'évacuation du 15 mars 1873.

Signalons cependant que l'article 3 de la *Convention franco-espagnole du 9 février 1824* prévoyait l'exécution, dans les places occupées, de travaux, sous la direction des commandants français : mesure qui s'expliquait ici par la crainte d'une reprise du mouvement insurrectionnel, et qui d'ailleurs ne présentait pas de dangers, puisque l'occupation était le fait d'un gouvernement ami. Nous avons vu, d'autre part, que la *Convention du 6 mars 1898*, par laquelle la Chine donnait à l'Allemagne le droit d'occuper militairement, à titre de bail, le périmètre de la baie de *Kiao-Tchéou*, avec les deux presqu'îles de l'entrée et les îles, *autorisait* expressément celle-ci *à y construire des fortifications*. De même, la Convention des 15-27 mars 1898, entre la Chine et la Russie, pour l'occupation à bail de Port-Arthur et Ta-lien-Wan. Ce qui s'explique ici par le caractère particulier de ces occupations. — Enfin, l'Angleterre à *Chypre*, l'Autriche en *Bosnie*, se sont considérées comme autorisées à exécuter des travaux de fortifications. — Mais, dans tous ces cas, il ne s'agissait pas d'occupations militaires proprement dites.

2° *Etablissement d'une zone neutre.* — De même que quelques conventions d'occupation prennent soin de réglementer la conduite de l'occupant à l'égard des fortifications des places occupées, quelques-unes aussi, pour éviter une autre source de conflits, prévoient l'établissement autour de ces places d'une sorte de zone neutre *d'où les troupes locales seront exclues*. On empêche ainsi tout contact entre les soldats des deux pays, et par suite une cause fréquente de rixes et de troubles. C'est surtout dans le cas

Digitized by Google

d'une occupation à la suite d'une guerre, lorsque les passions de la veille sont à peine calmées et peuvent se réveiller à la première occasion, qu'une clause de ce genre est utile. Aussi est-ce effectivement en pareil cas qu'on la rencontre. C'est ainsi qu'après Iéna et la campagne de 1806, la *Convention du 8 septembre 1808*, relative à l'occupation des places de Glogau, Stettin et Custrin par l'armée française, stipulait qu'aucune troupe prussienne ne pourrait approcher de ces places à plus d'une journée d'étape. — De même, aux termes de l'article 4 de la *Convention additionnelle du 20 novembre 1815*, relative à l'occupation par les Alliés de dix-huit places fortes françaises, le long des frontières du nord et du nord-est, une zone neutre était déterminée autour des places occupées, zone que ni les Alliés, ni les troupes françaises ne pouvaient occuper, sauf pour des motifs particuliers, et d'un commun accord. — Pareillement *en 1871* : les Allemands, toujours hantés de la crainte d'une reprise des hostilités, exigeaient, dans chaque convention d'évacuation, la *neutralisation des départements évacués* par leurs troupes, de manière à établir entre celles-ci et l'armée française une sorte de glacis. Ainsi les Préliminaires de paix, en accordant à la France la libération des départements occupés sur la rive gauche de la Seine, exigeaient que les troupes françaises se retirassent derrière la Loire (art. 3) ; puis ce fut la Convention du 12 octobre 1871, qui décida la neutralisation des six départements évacués à cette époque ; puis encore celle du 29 juin 1872, pour quatre départements. — Rappelons enfin que le *traité de paix de Shimonoseki*, du 17 avril 1895, déterminait autour de Weï-haï-Weï une zone neutre, d'où les troupes chinoises seraient exclues.

Digitized by Google

Il est même à noter qu'on trouve une clause de ce genre, à titre tout à fait exceptionnel il est vrai, en dehors des occupations qui sont la suite d'une guerre : par exemple, dans les *occupations à bail* consenties par la *Chine* en *1898*. C'est ainsi que la Convention du 6 mars 1898, entre la Chine et l'Allemagne, concernant l'occupation de Kiao-Tchéou, spécifiait que le territoire occupé serait limité par une zone neutre de 50 kilomètres de largeur, dans laquelle le Gouvernement chinois s'engageait à ne rien innover sans le consentement de l'Allemagne. De même, il fut convenu, dans la Convention russo-chinoise relative à l'occupation de Port-Arthur (15-27 mars 1898), que le territoire occupé serait séparé du reste du territoire chinois par une zone neutre, administrée par des fonctionnaires chinois, mais dans laquelle aucune troupe chinoise ne devrait entrer, sauf après entente avec la Russie (art. 5).

3° *Création d'un rouage spécial pour faciliter les rapports entre l'armée d'occupation et le pays occupé.* — Nous avons vu, enfin, qu'*en 1871*, M. Thiers, pour faciliter les rapports entre l'armée allemande d'une part, le gouvernement francais et les autorités locales, d'autre part, avait eu la très heureuse idée de créer un organisme intermédiaire, en installant auprès du quartier-général allemand, d'une manière permanente, une sorte de mission diplomatique. Les services rendus par cet organisme nouveau ont été tels que l'on ne saurait trop recommander une pareille mesure, tout au moins dans le cas d'une occupation d'une certaine importance, à la suite d'un traité de paix.

Digitized by Google

CHAPITRE V

DE L'ENTRETIEN DE L'ARMÉE D'OCCUPATION.

Ce qu'il faut entendre par le mot « entretien. » — De l'entretien d'une armée d'occupation en cas de guerre : réquisitions militaires et contributions.

Occupations en temps de paix. — En règle générale, ni réquisitions, ni contributions; exceptions. — Réglementation de la question d'entretien par les conventions d'occupation. — Silence de quelques traités sur ce point : ses raisons.

SECTION I : A qui incombe l'entretien de l'armée d'occupation? — En principe, au pays occupé : exemples. — Exceptions. — 1° Partage de la dépense entre l'occupé et l'occupant. — 2° Entretien à la charge exclusive de l'occupant. — Raisons d'être de ces dérogations au principe. — Cas de silence de la convention d'occupation. — De l'entretien dans le cas d'une occupation de fait.

SECTION II : Etendue de cette obligation d'entretien : des charges qu'elle entraîne pour l'État occupé. — Diversité des conventions sur ce point. — Celles qui contiennent une réglementation complète et détaillée : la convention franco-espagnole du 9 février 1824; le règlement franco-batave du 27 juillet 1795; la convention du 20 novembre 1815; la convention de Ferrières du 11 mars 1871. — Prestations multiples mises à la charge de l'État occupé. — Autres conventions : obligations moins étendues. — L'obligation pure et simple d'entretien : sa portée. — Des obligations de détail non prévues par la convention.

SECTION III : Comment cet entretien est-il assuré? — La solde. — Le logement : ses difficultés. — La fourniture des autres prestations : deux procédés. — Système de l'entretien direct ou de l'acquittement en nature ; ses inconvénients. — Système de l'indemnité forfaitaire. — Système mixte : partie en nature, partie en argent.

Importance de cette question d'entretien. — Charges financières qui en résultent pour l'État occupé. — Nécessité d'une réglementation minutieuse.

Digitized by Google

Qu'il s'agisse d'une occupation à la suite d'un traité de paix et pour garantir l'exécution de certaines stipulations de ce traité, ou d'une occupation qui a lieu à la demande de l'Etat occupé, et d'accord avec lui, par une puissance amie, pour le protéger contre des troubles intérieurs ou des attaques extérieures, il ne suffit pas de déterminer la durée de cette situation spéciale, les points du territoire qui seront occupés, l'effectif du corps d'occupation et les pouvoirs dont il disposera. Il est une autre question, — fort importante tant par ses conséquences financières que par les difficultés d'application multiples, et l'on peut dire quotidiennes, qu'elle entraîne —, qu'il importe de régler dans la convention d'occupation : et de régler d'une manière aussi complète, aussi précise que possible, de façon à éviter les difficultés dont nous venons de parler. C'est la question de l' « entretien » de l'armée d'occupation.

Par ce mot « entretien », nous entendons non seulement l'alimentation, la nourriture des hommes et des chevaux, mais aussi le logement et le casernement, l'équipement et l'habillement, la solde, le traitement des malades et blessés, le service des transports et des correspondances, en un mot *tout ce qui est nécessaire aux besoins d'une armée*.

Par qui et comment sera-t-il fait face à ces diverses obligations ? Sera-ce l'occupant qui devra pourvoir à tous ces besoins de son armée, aussi bien en territoire étranger que sur le territoire national ? Sera-ce, au contraire, l'Etat qui subit l'occupation, puisque, en réalité, c'est pour lui ou à cause de lui que celle-ci a lieu ? Les troupes d'occupation devront-elles être logées chez les habitants ou casernées dans des locaux spéciaux ? Comment sera assuré leur ser-

Digitized by Google

vice de subsistances? Seront-elles régies à ces divers points de vue par leurs règlements nationaux ou par les règlements du pays où elles se trouvent? etc... Autant de questions à prévoir et à résoudre.

*
* *

Certes, ce ne sont point là des questions spéciales au cas d'une occupation militaire pacifique : et on rencontre les mêmes nécessités — sinon difficultés — dans l'hypothèse d'une *occupation de guerre*. L'armée qui occupe un territoire ennemi a besoin, elle aussi, de se loger et de se nourrir; elle a des transports à effectuer, des correspondances à expédier, des malades et des blessés à soigner et hospitaliser.

Mais ici intervient le *droit de la guerre*, en vertu duquel un belligérant peut, en principe, accomplir légitimement tous les actes qui lui sont commandés par les nécessités de la guerre. Par suite, l'occupant pourra, — *sous certaines réserves* et en observant certaines règles, ainsi qu'il va être dit, — s'emparer en pays ennemi de tout ce qui est « nécessaire » pour la subsistance de son armée : il pourra mettre à contribution les habitants du territoire occupé ou leurs propriétés, loger ses soldats chez les particuliers, faire servir temporairement à des usages militaires les propriétés, etc. C'est pour lui *un droit*, reconnu par la doctrine et la pratique internationale (1), et fondé sur la nécessité : une armée, où qu'elle se trouve, même en territoire ennemi, de même qu'elle a le droit de se protéger

(1) V. *Règlement de la Haye* du 18 octobre 1907, art. 49 à 52; *Manuel de l'Institut de droit international*, dit *Manuel d'Oxford*, art. 32; *Instructions américaines* de 1863, art. 15 et 37; PASQUALE FIORE, *Droit international codifié*, art. 1066, § 2, etc.....

Digitized by Google

(droit de juridiction), doit toujours pouvoir se nourrir et se loger.

Toutefois, le droit moderne, désireux de respecter dans la plus large mesure possible la propriété privée, exige que l'occupant n'enlève pas de vive force aux habitants les choses nécessaires à sa subsistance, mais exerce son droit de se procurer auprès d'eux ce dont il a besoin, *suivant des formes et sous des conditions déterminées*. C'est la procédure des réquisitions militaires et des contributions de guerre, organisée par les articles 49 à 52 du *Règlement de la Haye*, du 18 octobre 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Par voie de *réquisition*, l'occupant peut se procurer, *en nature*, tous les objets et toutes les choses, tous les services personnels dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire : par exemple, le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et les chevaux, dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments nécessaires pour les services de toute nature qui dépendent de l'armée; la nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays; les vivres et le chauffage pour l'armée, les fourrages pour les chevaux, la paille de couchage pour les troupes campées ou baraquées; les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel; les moulins et les fours; le traitement des malades ou blessés chez l'habitant; les objets d'habillement, d'équipement, de harnachement, de couchage; les médicaments et objets de pansement, etc. — Par le moyen des *contributions de guerre*, il peut se procurer les sommes d'*argent* qui lui sont nécessaires pour les besoins de son armée ou l'administration du territoire occupé.

Digitized by Google

Mais les réquisitions et contributions de guerre (1) sont des mesures spéciales à l'état de guerre. Ce sont des exceptions au principe du respect de la propriété privée, que la nécessité contraint à admettre en cas de guerre par suite de la situation particulière où se trouve placée une armée sur le territoire ennemi, mais qui ne se comprendraient plus dans l'hypothèse d'une occupation pacifique, surtout quand elle est consentie et parfois même réclamée par l'Etat occupé. Et, de fait, tant, sans doute, à raison des charges très lourdes qu'elles entraînent pour les populations qu'à cause des abus auxquels elles donnent lieu presque fatalement dans la pratique, il est généralement stipulé, dans les traités de paix (2), que les réquisitions et contributions de guerre prendront fin dès la ratification de la paix.

*
* *

Ainsi, dans le *cas d'une occupation pacifique*, — que cette occupation ait lieu ou non à la suite d'une guerre, — l'occupant *ne peut plus*, en principe, *avoir recours aux*

(1) V. Nys, « Réquisitions et contributions » *R. D. I.*, 2e série, t. VIII, pp. 274-406; Halmagrand, *Des réquisitions et des contributions; leur pratique dans les dernières guerres*, 1910; Pont, *Les réquisitions militaires en temps de guerre*, 1906; Mérignhac, *Les réquisitions et contributions de guerre*, 1904; Ferrand, *Des réquisitions militaires et de l'Administration militaire au point de vue du droit des gens*, 1894; Thomas, *Des réquisitions militaires et du logement des gens de guerre à Rome et dans l'ancienne France depuis le Ve siècle jusqu'en 1789*, (1884); et les traités généraux de droit international public.

(2) C'est même un usage ancien, car on trouve une clause de ce genre dans le traité des Pyrénées conclu entre la France et l'Espagne le 7 novembre 1659 (art. 6 secret). V. aussi traité de paix d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748, art. 10 (de Clercq, t. I, p. 65); traité de Bâle du 5 avril 1795; Convention d'armistice du 23 avril 1814; Préliminaires de Versailles du 26 février 1871 (art. 4) etc.

Digitized by Google

réquisitions et contributions pour assurer l'entretien de son armée. Pourtant, la France a usé de ces procédés lors de son *occupation de la Chaouïa*, au Maroc, en 1908. Mais cela se justifiait par le caractère très spécial de cette occupation, qui, en fait sinon en droit, était bien plus une occupation de guerre qu'une occupation pacifique, et aussi par l'état de barbarie et d'anarchie du Maroc, qui ne permettait pas au gouvernement du Sultan de pourvoir autrement à la subsistance de l'armée française.

Un autre exemple, plus curieux, de recours aux réquisitions et contributions militaires en dehors de l'état de guerre, nous est fourni par le *traité de paix franco-sarde du 15 mai 1796*, aux termes duquel un certain nombre de places fortes piémontaises devaient rester occupées par les troupes françaises jusqu'à la paix générale. L'article 14 de ce traité stipulait, en effet, nous l'avons vu, que les pays occupés « resteraient soumis à la levée des contributions militaires et des prestations en vivres et fourrages qui pourraient être exigés pour les besoins de l'armée française ». Et l'article 16 ajoutait que : « les munitions de guerre et de bouche, qui se trouvaient dans les places occupées, pourraient être consommées, sans répétition, pour le service de l'armée de la République ». Stipulations qui s'expliquent par le fait que les hostilités allaient continuer entre la France et la coalition et pourraient se dérouler en territoire piémontais, et par le but de cette occupation, qui était de faciliter les opérations militaires des armées françaises contre les anciens alliés du Piémont qui n'avaient pas encore déposé les armes ; de sorte que, par la force des choses, c'était, dans une certaine mesure, le maintien de l'état de guerre.

Mais, en dehors de ces cas tout à fait exceptionnels, la

Digitized by Google

pratique des réquisitions et contributions militaires cesse avec la guerre (1). Si donc un territoire se trouve occupé en temps de paix, soit en vertu d'un traité et du commun accord des intéressés, soit en dehors de toute convention, à titre de mesure coercitive ou en vue du maintien de l'ordre, il y a lieu de rechercher comment seront « entretenues » les troupes d'occupation. Effectivement, d'ailleurs, c'est une question que ne manquent pas de régler — d'une manière plus ou moins complète, nous le verrons — les conventions d'occupation.

***

Très *rares* sont les *traités qui gardent le silence sur ce point* important. Nous citerons, par exemple, le traité de Tolentino du 19 février 1797, entre la France et le Pape, qui prévoyait l'occupation par l'armée française d'une partie du territoire pontifical pour garantir le paiement d'une indemnité de guerre, et le traité du 16 mai 1797, entre la France et la République de Venise, aux termes duquel une division de troupes françaises devait, à la demande du gouvernement vénitien, occuper la ville de Venise pour y assurer le maintien de l'ordre. Ni l'un ni l'autre de ces traités n'indique par qui et comment seront entretenues les troupes d'occupation.

De même, le traité de paix gréco-turc du 18 septembre

(1) Signalons toutefois que l'article 8 du *traité de Francfort* réservait aux troupes allemandes le droit de « se procurer ce qui serait nécessaire à leurs besoins, en levant des impôts et des réquisitions dans les départements occupés et même hors de ceux-ci », dans le cas où le gouvernement français n'exécuterait pas les obligations contractées par lui pour l'entretien de l'armée d'occupation. Mais la ponctualité de la France à observer ses engagements ne permit pas à l'Allemagne d'user de ce droit vraiment exorbitant.

Digitized by Google

1897, en vertu duquel la Thessalie fut occupée par les troupes ottomanes à titre de garantie du paiement de l'indemnité de guerre. Rien non plus ne fut prévu lors de l'occupation de la Crète par les Puissances en 1897; ni dans le Protocole de paix du 12 août 1898 autorisant les Américains à occuper la ville de Manille; ni dans le Protocole signé à Pékin, le 7 septembre 1901, entre la Chine et les Puissances, qui autorisa celles-ci à occuper divers points du territoire chinois pour assurer la sécurité de leurs légations; ni dans les traités d'alliance des 26 août 1894 et 23 février 1904, imposés à la Corée par le Japon, lors des guerres de cette puissance avec la Chine et avec la Russie, traités qui donnaient au Japon le droit d'occuper le territoire coréen.

Pareil silence en ce qui concerne l'entretien des troupes d'occupation est encore observé par un certain nombre de conventions de la période contemporaine : convention austro-turque du 21 avril 1879, relative à l'occupation de la Bosnie-Herzégovine; conventions anglo-turques des 4 juin et 1er juillet 1878, concernant l'occupation de l'île de Chypre; traité d'Ancon du 20 octobre 1883, qui stipule l'occupation par le Chili des provinces péruviennes de Tacna et Arica; conventions conclues en 1898, entre la Chine et diverses Puissances européennes, pour l'occupation à bail de certains points du territoire chinois; traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898, qui reconnut l'occupation de Cuba par les Etats-Unis. Mais nous avons vu que, sous le nom d' « occupations », ces conventions déguisaient, en réalité, de véritables abandons ou transferts de souveraineté.

Dès lors, il était naturel que l'occupant, qui jouissait ici des prérogatives de la souveraineté, notamment du droit

Digitized by Google

de percevoir les impôts et contributions, en supportât les charges ; c'était la contre-partie des revenus qu'il tirait du territoire occupé. On conçoit que, dans ce cas, la convention n'avait pas besoin de le stipuler expressément : cela allait de soi (1). Il n'y a donc pas vraiment à faire état de ces conventions, puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce — malgré la dénomination — de véritables occupations.

*
* *

Mais, sauf ces quelques exceptions, toutes les conventions règlent la question de l'entretien du corps d'occupation, les unes brièvement, en un article ou même un paragraphe, d'autres d'une manière plus explicite, certaines enfin en des règlements très complets qui s'efforcent de ne rien laisser d'imprévu. Examinons donc, à l'aide de ces textes, comment la pratique résout la question qui nous intéresse ; ce qui nous conduit à étudier les *trois points* suivants :

1° A qui, de l'occupant ou de l'occupé, incombe l'entretien de l'armée d'occupation ?

2° Que comporte cette obligation et quelle en est l'étendue ?

3° Comment, de quelle manière y est-il fait face?

(1) Même silence, et pour la même raison, dans le traité de Bâle du 5 avril 1795, qui autorisait la France à occuper la partie des États Prussiens située sur la rive gauche du Rhin.

Digitized by Google

SECTION I

A qui incombe l'entretien de l'armée d'occupation?

Logiquement, cette charge, semble-t-il, doit incomber *à l'Etat occupé*. Car, ou bien l'occupation a lieu à son profit, pour venir en aide à son gouvernement contre les troubles du dedans ou les attaques du dehors, ou bien elle est rendue nécessaire par sa non solvabilité immédiate, par son état troublé, par son refus de remplir ses engagements ou d'accorder à une autre puissance de légitimes réparations, comme dans le cas d'une occupation à titre de gage ou d'une mesure coercitive : et, dans une hypothèse comme dans l'autre, il est naturel qu'il en supporte les charges.

C'est d'ailleurs ce que décident *la plupart des traités* : l'entretien du corps d'occupation est, en général, mis à la charge du pays occupé. Et cette règle, nous la trouvons consacrée non seulement par les occupations les plus récentes, mais encore par celles dont le droit ancien nous fournit l'exemple. Ainsi, *dans l'Antiquité*, lorsque les Smyrnéens occupèrent la citadelle de Magnésie (244 avant J.-C.), il fut entendu que ce seraient les Magnésiens qui subviendraient à l'entretien de cette garnison. — De même, *au Moyen-Age*, le traité de Senlis (23 mai 1493), en stipulant l'occupation par la France des forteresses de l'Artois, alors possessions autrichiennes, disposait que l'entretien des troupes françaises d'occupation incomberait à l'archiduc d'Autriche. — Dans les *Temps modernes* pareil-

Digitized by Google

lement, nous voyons le traité de Saint-Germain (1679) décider que les troupes françaises qui continueront d'occuper certaines places fortes de l'Électorat de Brandebourg, seront « logées et entretenues par les habitants » ; et, quelques années après, le traité d'Utrecht (1713), en conférant à la Hollande le droit d'occuper diverses forteresses espagnoles des Pays-Bas, stipulait que les villes occupées devraient contribuer à l'entretien des troupes d'occupation, et qu'un règlement préciserait comment ces troupes seraient logées, traitées et exerceraient leur religion.

Depuis lors, dans les nombreuses occupations qui se sont succédé au cours du *XIXe siècle, à l'exception de celles qui déguisent des cessions de souveraineté,* c'est un principe presque uniformément admis que l'entretien de l'armée d'occupation incombe au pays occupé. Nous citerons, en ce sens, notamment les traités des 16 mai 1795, 21 février, 26 mars et 19 août 1798, entre la France et les Républiques batave, cisalpine, romaine et helvétique; le traité du 28 mars 1801 entre la France et le royaume des Deux-Siciles ; la convention franco-prussienne du 8 septembre 1808, relative à l'occupation des places de l'Oder; le traité du 20 novembre 1815, entre la France et les Puissances alliées ; les conventions des 2 février et 24 juillet 1821, relatives à l'occupation du royaume de Naples et du Piémont par l'Autriche ; le traité du 10 juillet 1849 entre le Danemark et la Prusse, concernant l'occupation du Sleswig par des troupes suédoises ; celui du 22 avril 1850, entre l'Autriche et la Toscane, pour régler les conditions de l'occupation du duché par les troupes autrichiennes, à la suite de la restauration du grand-duc en 1849 ; la convention de Miramar, du 10 avril 1864, entre la France et l'Empire du

Digitized by Google

Mexique; les Préliminaires de paix de Versailles, du 26 février 1871, entre la France et l'Allemagne (art. 4); le traité russo-turc de San-Stefano, du 3 mars 1878 (art. 8), qui stipulait l'occupation de la Bulgarie par les Russes.

*
* *

Quelques conventions, toutefois, au lieu de faire supporter l'entretien de l'armée d'occupation intégralement à l'État occupé, *partagent cette charge entre celui-ci et l'occupant.* C'est ainsi, par exemple, que la *Convention franco-espagnole du 9 février 1824*, relative à l'occupation par les troupes françaises d'un certain nombre de places fortes d'Espagne, pour consolider la restauration de Ferdinand VII, décidait que la solde, la nourriture, l'équipement et l'entretien du corps d'occupation resteraient à la charge de la France (l'occupant), l'Espagne faisant seulement la différence du pied de paix au pied de guerre, différence fixée à forfait à deux millions de francs par mois; l'Espagne devait, en outre, fournir le casernement, le chauffage, l'éclairage et le matériel des hôpitaux, conformément à un règlement annexé à la convention (1). Pourtant, cette occupation avait lieu à la demande du gouvernement espagnol et dans son intérêt. Mais les finances de l'Espagne étaient déjà si obérées que la France ne voulut pas les grever encore lourdement, et rendre par là même trop difficiles les conditions d'existence du gouvernement de Ferdinand VII qu'elle venait de restaurer. Aussi fit-elle preuve de *générosité* et prit-elle à sa charge une part importante des dépenses de l'occupation. Elle fit plus, car elle n'obligea pas l'Espagne à verser les

(1) V. ci-après, p. 749, et DE CLERCQ, t. III, p. 311.

Digitized by Google

deux millions prévus au traité et, en définitive, elle lui remit la plus grosse partie de sa dette (1).

De même, le *traité* sino-japonais *de Shimonoseki*, (17 avril 1895), évaluait à forfait à une somme déterminée les dépenses de l'occupation de Weï-haï-Weï par les Japonais, et mettait ces dépenses *pour un quart seulement* à la charge de la Chine.

Enfin, il convient de rappeler que le *traité du 14 août 1756* entre Gênes et la France, relatif à l'occupation par des troupes françaises de forteresses de la *Corse*, « pour conserver l'île sous la domination de la Sérénissime République », obligeait seulement Gênes à fournir le logement et le casernement; tout le reste, subsistances, entretien proprement dit, chauffage, couchage, éclairage, était à la charge de la France. C'est que l'occupation était surtout une mesure de sûreté prise par la France pour empêcher la Corse de tomber aux mains de l'Angleterre, avec laquelle nous étions alors en guerre. Aussi, lorsque la guerre eut pris fin, en 1763, et que Gênes demanda la prolongation de l'occupation, fût-il convenu que désormais Gênes prendrait à sa charge, outre le logement, le fourrage, le chauffage et l'éclairage (convention de Compiègne du 6 août 1764) (2).

***

Quelques conventions vont même plus loin et mettent l'entretien des troupes d'occupation *entièrement à la charge de l'occupant*, sauf toutefois en ce qui concerne le logement qui, par la force des choses, incombe toujours au

(1) V. ci-dessus, p. 194.

(2) V. aussi ci-après, section II, « Étendue de cette obligation d'entretien », pp. 745 et s., notamment pp. 766-768.

Digitized by Google

pays occupé. Mais ces dérogations à la règle s'expliquent, en général, par le fait que les occupations dont il s'agit étaient « imposées » à l'État occupé et avaient lieu moins dans son intérêt que dans celui de l'occupant. Ainsi, le traité signé le *9 octobre 1796*, entre la France et la République de *Gênes*, par lequel Gènes s'engageait à recevoir un corps français d'occupation pour défendre son territoire contre les entreprises de la coalition, n'obligeait les Génois à fournir à ce corps de troupes que le logement, sa solde et son entretien demeurant à la charge de la France : exception plutôt surprenante à une époque où le gouvernement français avait à faire face à des charges considérables et où ses finances étaient rien moins que prospères. Mais nous avons montré que l'occupation avait lieu dans l'intérêt exclusif de la France, pour faciliter sa lutte contre l'Angleterre et l'Autriche, et que, du reste, l'importance du corps d'occupation n'était pas déterminée et était laissée au gré de l'occupant. — Pareillement, la *convention du 16 avril 1832*, entre le Pape et la France, sur les conditions d'occupation par un corps français de la citadelle d'*Ancône*, disposait formellement, dans son article 9, que « toute espèce de dépenses relatives aux troupes françaises à Ancône, à quelque titre que ce soit, demeureraient à la charge de la France. » Mais ici encore l'occupation n'avait pas été demandée par l'État occupé : elle lui avait été imposée pour contrebalancer l'influence autrichienne dans les États de l'Église.

De même, le *traité* du 22 avril 1834, dit *de la Quadruple Alliance*, « pour régler les moyens propres à rétablir la paix dans la péninsule ibérique », par lequel l'Espagne s'engageait à faire entrer en Portugal un corps de troupes espagnoles, pour coopérer avec l'armée portugaise au

Digitized by Google

rétablissement de l'ordre, stipulait que ces troupes devraient être entretenues aux frais de l'Espagne, *sans charge aucune pour le Portugal :* dérogation qui s'explique par le fait que l'entrée des troupes espagnoles en Portugal avait lieu dans l'intérêt de l'Espagne tout autant que dans celui du gouvernement de Lisbonne, puisque l'infant don Carlos, prétendant au trône d'Espagne, s'était réfugié en territoire portugais, d'où il continuait ses agissements.

Citons encore le *traité* d'alliance ***du 12 mars 1854***, entre la *Turquie* d'une part, la France et l'Angleterre de l'autre, par lequel ces deux Puissances s'engageaient à faire passer des troupes en Turquie pour la défense du territoire ottoman, traité qui laissait la solde et la subsistance de ces troupes à la charge de la Puissance dont elles dépendaient (1). Mais il n'y avait pas là une occupation proprement dite; c'était plutôt une coalition de trois puissances contre la Russie ; et la présence des troupes alliées sur le territoire ottoman ne servait pas moins les intérêts des Puissances occidentales que ceux de la Turquie. De plus, ces Puissances, qui voulaient consolider l'empire turc pour barrer la route à l'ambition moscovite, n'avaient pas intérêt à aggraver sa situation financière, déjà compromise. — Pour cette même raison, le *Protocole du 3 août 1860*, qui donnait mission à la France d'intervenir en *Syrie*, au nom de l'Europe, pour protéger les chrétiens contre les massacres des Turcs, disposait seulement que la Porte devrait « faciliter autant qu'il dépendrait d'elle » la subsistance et l'approvisionnement du corps expéditionnaire.

(1) Nous avons même vu que ce furent les Alliés qui firent des fournitures à l'armée ottomane.

Digitized by Google

Les puissances qui avaient imposé au Sultan leur « collaboration active » pour rétablir l'ordre, avaient, du reste, d'autant moins jugé utile de lui imposer les frais de cette collaboration que la France, toujours désintéressée, ne réclamait rien.

***

Comme on le voit, ce n'est que par exception et à raison de circonstances spéciales que l'entretien du corps d'occupation est mis par le traité à la charge de l'occupant. En principe, — et nous avons dit pourquoi, — cet entretien incombe à l'Etat occupé. Faut-il donc en conclure qu'en *cas de silence de la convention* sur ce point (1), ce sera celui-ci qui devra supporter les frais de l'occupation ? Nous ne le pensons pas. Pour qu'il en soit ainsi, en effet, il faudrait qu'il y ait là une règle certaine, incontestée, du Droit des gens, acceptée, reconnue formellement par les membres de la communauté internationale. Or nous avons vu qu'il n'en est rien : et non seulement l'obligation pour l'Etat occupé d'entretenir l'armée d'occupation n'est pas consacrée par tous les traités, mais encore, parmi ceux qui la reconnaissent, l'étendue de cette obligation varie de l'un à l'autre (2). Dans ces conditions, *l'obligation d'entretien ne saurait se présumer* : elle ne peut résulter que d'une clause formelle du traité, et, en cas de silence de celui-ci, ce sera par suite *l'occupant* qui devra assumer la charge de l'entretien de son armée.

Il en sera ainsi alors même que l'occupation aurait été demandée par l'Etat occupé (Venise), ou qu'elle serait rendue nécessaire par son défaut de solvabilité ou son

(1) Nous en avons cité plus haut quelques exemples : V. p. 733.
(2) V. ci-dessous, section II, pp. 745 et s.

Digitized by Google

état troublé (Thessalie, 1898 ; Petchili, 1901). Si l'occupant n'a pas, dans ce cas, comme il l'eût pu légitimement, imposé la charge de l'entretien de ses troupes au pays occupé, c'est qu'il ne l'a pas voulu pour une raison ou pour une autre. Mais, à défaut de clause expresse, c'est à lui seul et non à autrui qu'incombe l'entretien de ses propres troupes.

A plus forte raison en sera-t-il de même, à défaut de clause contraire, dans les cas où l'occupation est tout à l'avantage de l'occupant : par exemple, lorsque, sous le nom d'occupation, celui-ci déguise une véritable annexion, comme cela arrive fréquemment de nos jours. Nous avons vu, en effet, qu'alors la convention d' « occupation » est généralement muette sur l'entretien des troupes occupantes : silence qui se conçoit, car il est naturel et équitable que celui qui a, en fait, tous les avantages de la souveraineté, en ait aussi les charges. C'est ainsi, dans le silence de la convention du 21 avril 1879, que l'Autriche subvint, à ses propres frais, à l'entretien des troupes qu'elle envoya en Bosnie-Herzégovine, pendant les trente années que dura son occupation. Comment, d'ailleurs, eût-il pu en être autrement, puisque, aux termes même de la dite convention, c'était l'Autriche qui percevait les impôts et revenus des provinces occupées, et que ceux-ci devaient être affectés exclusivement à leurs besoins et à leur administration. — De même pour l'occupation anglaise à Chypre, pour les occupations européennes de certains points du territoire chinois à titre de bail, pour l'occupation de Cuba par les Américains. Mais, comme nous l'avons dit, ce ne sont pas là de véritables occupations.

Digitized by Google

*
* *

Que décider enfin dans le cas d'une *occupation de fait*, mesure de coercition ou mesure de police? L'argument d'après lequel l'obligation pour l'Etat occupé d'entretenir les troupes d'occupation ne se présume pas et doit être expressément spécifiée, n'existe plus; et on ne saurait, non plus, faire état du fait que l'occupation est subie par l'occupé et n'a pas été ratifiée par lui. Ce qui est vrai, c'est qu'en pareil cas, l'occupation est presque toujours (1) *rendue nécessaire par la conduite du pays qui la subit* : par son refus d'exécuter les obligations qu'il a contractées ou sa négligence, voire son impuissance, à remplir ses devoirs internationaux, par exemple à assurer la protection des étrangers établis sur son territoire. Il est normal alors qu'il supporte les conséquences de sa conduite. Aussi sera-ce *à lui qu'incombera l'entretien* de l'armée d'occupation : l'occupant, en général, exigera de lui le remboursement des dépenses qui lui auront été occasionnées par le fait de l'occupation. C'est ainsi, par exemple, que récemment on a vu la Russie demander une indemnité à la Perse pour les dépenses qu'avait nécessitées l'occupation de *Kazvin*, à la suite de l'incident Shuster (1911) (2). — De même, la France et l'Espagne, sans soulever les protestations des Puissances, ont réclamé au gouvernement chérifien le *paiement des frais de l'occupation d'Oudjda, de la Chaouïa* et *du Riff* (3). — Signalons aussi que

(1) Mais non toujours : exemple, l'occupation d'Ancône en 1832, en dehors de tout traité. Ce n'est qu'ultérieurement qu'est intervenue la convention du 16 avril.

(2) V. ci-dessus, p. 412.

(3) V. Note franco-espagnole du 14 septembre 1908, relative à la

Digitized by Google

l'Angleterre se fait verser annuellement par le khédive une somme importante (200.000 livres) pour le remboursement de ses frais d'occupation en *Égypte*. N'est-ce point, d'ailleurs, un véritable protectorat de fait que l'Angleterre exerce sur l'Egypte, et n'est-il pas de règle que l'État protégé supporte les frais de l'occupation? Pourtant, nous avons vu que le traité de la Marsa laissait à la France tout l'entretien du corps de troupes stationné en Tunisie, le bey n'étant tenu de fournir que le logement et le casernement.

***

En résumé, dans le cas d'une occupation militaire en temps de paix, l'entretien de l'armée d'occupation est, *en général*, mis *à la charge du pays occupé;* quelquefois, cependant, cette obligation se partage entre celui-ci et l'occupant; parfois aussi, elle incombe complètement à ce dernier. Il y a lieu maintenant d'examiner ce que comporte en réalité cette obligation et quelle en est l'étendue.

SECTION II

Étendue de cette obligation d'entretien : des charges qu'elle entraîne pour l'État occupé.

La présence d'une armée sur un sol étranger soulève, au point de vue matériel, de nombreuses difficultés. Les

reconnaissance de Moulaï-Hafid : « La France et l'Espagne se réservent de se faire rembourser leurs frais d'opérations militaires », (*Livre jaune*, 1908, nº 443), et les traités franco-marocain et hispano-marocain des 4 mars et 16 novembre 1910 (V. ci-dessus, pp. 548 et 563).

Digitized by Google

besoins d'un corps de troupes sont, en effet, multiples. Il faut non seulement assurer la subsistance, l'alimentation de ces troupes, fournir des vivres aux hommes, des fourrages aux chevaux, mais encore pourvoir à leur logement avec tous les accessoires qui s'y rattachent : mobilier, chauffage, éclairage, paille de couchage pour les chevaux, etc., et mettre à la disposition des divers services de l'armée les bâtiments et magasins nécessaires au fonctionnement de ces services (manutention, magasins de vivres et de fourrages, d'effets militaires, etc.). En outre, il est nécessaire d'assurer leur équipement et habillement, leur transport (pour eux, leurs bagages et leurs effets), leurs gîtes d'étapes, de pourvoir au traitement des malades et des blessés, d'organiser le service des correspondances. Enfin, il faut fournir la solde de ces troupes.

Toutes ces obligations de détail rentrent-elles dans l'obligation générale d'entretien qui, comme nous l'avons montré, incombe, en principe, au pays occupé ? Est-ce celui-ci qui devra, alors même que la convention ne parlerait que de l' « entretien » de l'armée d'occupation, sans stipulations plus explicites, non seulement assurer le logement et la subsistance, mais aussi fournir l'équipement et la solde ? Pour répondre à cette question, voyons quelle est la pratique, l'usage en matière d'occupation militaire en temps de paix.

Malheureusement, ce qui frappe tout d'abord, c'est l'*extrême diversité* que présentent sur ce point les conventions d'occupation. Tandis que les unes imposent au pays occupé, en vue de l'entretien des troupes d'occupation, des obligations très nombreuses et fort lourdes, et même l'équipement, l'armement et la solde des troupes, les autres, au contraire, restreignent plus ou moins l'étendue

Digitized by Google

de cette obligation. — Elles ne diffèrent, d'ailleurs, pas moins par la *forme* que par le *fond*. Alors, en effet, que certaines d'entre elles s'efforcent de prévoir et de régler toutes les questions que peut soulever la présence en pays étranger d'un corps de troupes et contiennent des stipulations très explicites relativement à l'entretien de l'armée d'occupation, d'autres, par contre, sont d'un laconisme extrême et quelques-unes se bornent même à dire que cet entretien sera à la charge de l'Etat occupé. Silence qui n'est pas sans dangers, car il expose les deux pays à des contestations nombreuses, à des difficultés quotidiennes, surtout s'il s'agit d'une occupation à la suite d'une guerre, où les rapports entre l'occupant et le pays occupé manquent évidemment de cordialité.

Quoi qu'il en soit de cette diversité, examinons les principales conventions d'occupation au point de vue dont il s'agit.

*
* *

L'une des plus intéressantes, parce qu'elle est très complète et qu'elle vise à ne laisser dans l'ombre aucun détail, est, sans contredit, la *Convention franco-espagnole du 9 février 1824*. Non seulement elle consacre à la question de l'entretien des troupes françaises en Espagne, sept articles importants (art. 3 et art. 10 à 15), mais, en outre, ses dispositions sont complétées par un Règlement annexe en 29 articles, et par une Convention en 5 articles relative au service des correspondances de l'armée française. Il nous paraît donc utile de reproduire ces stipulations, pour montrer combien de détails doivent régler les plénipotentiaires qui négocient une convention d'occupation.

Digitized by Google

Voyons d'abord la convention elle-même du 9 février 1824 (1) :

Article 10. — Sa Majesté Très Chrétienne (le roi de France), prenant en considération les malheurs qu'a éprouvés l'Espagne, se charge de subvenir aux dépenses ordinaires de *solde*, *nourriture*, *équipement et entretien* de ses troupes ; seulement le Gouvernement espagnol s'engage à payer la différence du pied de paix au pied de guerre, ce qui est fixé par abonnement définitif, pour le corps d'armée français qui reste en Espagne, à la somme de deux millions de francs par mois, qui sera comptée à dater du 1er décembre 1823 et due le dernier jour de chaque mois.

Article 11. — Sa Majesté Catholique (le roi d'Espagne) se chargera, en outre, de pourvoir, conformément au règlement annexé à la présente convention, à l'établissement des troupes en garnison, au *casernement*, *magasins*, *matériel des hôpitaux*, *transports à la suite*, *étapes militaires*, *approvisionnements de siège dans les places*, aux réparations et autres objets reconnus nécessaires.

Article 12. — Les effets d'habillement et d'équipement, vivres et autres objets nécessaires à la consommation ou à l'usage des troupes françaises, entreront et circuleront en Espagne *francs de tous droits*. Mais, pour prévenir les abus qui pourraient porter atteinte au maintien des règlements de douane, il est convenu que ces objets ne pourront être introduits que munis de certificats authentiques qui constateront leur origine et leur destination, et en se conformant aux formalités qui seront déterminées à cet égard.

Article 13. — Les militaires et employés de l'armée, qui rejoindront leurs corps ou quitteront l'Espagne, seront exempts de tous paiements aux *douanes* pour les effets servant à leur usage personnel.

Article 14. — Toutes les *lettres de service* de l'armée française, qui seront contresignées, seront reçues aux bureaux ordinaires de poste et remises *franches de port*. Les *estafettes*, *courriers et*

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. III, p. 307.

Digitized by Google

voyageurs militaires, paieront les chevaux et autres rétributions de poste sur le même pied que les courriers du gouvernement espagnol ; ils seront, ainsi que les convois militaires, transports de vivres, équipements et munitions, exempts des droits de chaîne établis pour l'entretien des routes.

Article 15. — Pour la sûreté des communications et de la correspondance, le Gouvernement espagnol fera placer des postes, qui seront disposés de manière à pourvoir au *service des escortes* pour les convois, expéditions d'effets ou approvisionnements, officiers en mission et courriers de l'armée française.

. . . . . .

Article 3. — Les *arsenaux* et établissements d'artillerie et du génie, situés dans les places ci-dessus mentionnées, ainsi que tous les objets qui pourraient s'y trouver, serviront, sous la direction des commandants français, à l'armement des places, aux travaux à y exécuter, aux *réparations d'armes et autres besoins du service.* Les officiers espagnols de l'artillerie et du génie, qui seront chargés desdits arsenaux et établissements, devront obtempérer aux demandes qui leur seront faites à cet égard par les commandants français.

Les obligations du gouvernement espagnol étant ainsi déterminées, il convenait d'en préciser le mode d'exécution. Ce fut l'objet du *Règlement annexé* à la convention (1), qui reprend, en les développant, chacun des points indiqués dans les articles précédents. Voici ce règlement :

Casernement. — Article 1er. — Dans toutes les places occupées par les troupes françaises, le gouvernement de S. M. C. (l'Espagne) fournira : 1° les *locaux* appropriés au casernement des troupes, et il les entretiendra en bon état de réparations de toute nature ; 2° les *effets de coucher*, *meubles et ustensiles* qui, D'APRÈS LES RÈGLEMENTS FRANÇAIS, sont affectés à l'usage des troupes, et il entretiendra ces objets en bon état de service.

Article 2. — Il sera dressé un *inventaire* de tous les effets de coucher, meubles et ustensiles, actuellement en service dans

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. III, p. 311.

Digitized by Google

les casernes, et qui ne sont pas la propriété d'un entrepreneur; ces objets seront classés dans l'inventaire par bons, à réparer, et hors de service, et la reprise en sera immédiatement faite par le gouvernement espagnol. Quant aux effets en service qui seraient la propriété d'un entrepreneur, le gouvernement espagnol s'en arrangera avec le propriétaire, soit en les prenant à son compte, soit en lui en payant le loyer.

Article 3. — Dans le cas où le casernement ne serait pas établi ainsi qu'il est réglé par l'article 1er, le commandant français pourra faire loger la troupe *chez l'habitant*, et cela *provisoirement* et jusqu'à ce que le casernement soit mis en état de la recevoir.

Article 4. — S'il arrivait que, par un empêchement quelconque, le casernement ne fût pas convenablement établi pour y recevoir la troupe, et que le commandant français jugeât qu'il y aurait de l'inconvénient à la loger chez l'habitant, l'administration française, après avoir fait préalablement constater cet état de choses, sera autorisée à y pourvoir au défaut du gouvernement espagnol, et à la charge par lui de faire raison au gouvernement français des avances qui auraient été faites pour son compte.

Article 5. — Si dans les casernes il existait des pavillons propres à loger des officiers, ils devront être pourvus des meubles et ustensiles spécifiés dans les règlements français.

Article 6. — Les corps seront responsables des *dégradations* provenant de leur fait dans les bâtiments comme dans le mobilier des casernes; ces dégradations seront constatées et évaluées par une expertise, et le montant en sera retenu sur la solde des corps et immédiatement remis aux agents du gouvernement espagnol.

Article 7. — Les *officiers*, les *fonctionnaires*, les *employés des différents services* seront *logés chez l'habitant*, suivant les attributions de leur grade et de leur emploi, sauf à l'administration espagnole à indemniser les propriétaires, s'il y a lieu.

Article 8. — L'administration espagnole fournira et tiendra en bon état d'entretien et de réparation . 1° les locaux et emplacements propres à l'établissement des *corps de garde;* 2° les

Digitized by Google

meubles et ustensiles à l'usage de ce service, et qui sont spécifiés dans les règlements français.

Article 9. — Le *chauffage* et l'*éclairage* des casernes et des corps de garde seront également fournis par l'administration espagnole, et cela dans les proportions voulues par les règlements français.

Hôpitaux. — Article 10. — Le gouvernement de S. M. C. (l'Espagne) fournira : 1° les *locaux*, bâtiments et emplacements appropriés à l'exploitation du service des hôpitaux militaires, et il les entretiendra en bon état de réparation ; 2° les *effets de coucher*, *linge de corps et de lit*, *meubles et ustensiles* à l'usage de ce service, tels que ces objets sont spécifiés dans les RÈGLEMENTS FRANÇAIS, et il les entretiendra en bon état de service.

Article 11. — Il sera dressé un *inventaire* des effets de toute nature actuellement en service dans les hôpitaux existants qui appartiennent en propriété à l'administration française : la remise de ces effets sera faite à l'administration espagnole, sur estimation contradictoire, et elle tiendra compte à l'administration française du montant de leur évaluation. Quant aux effets actuellement en service qui n'appartiennent pas en propre à l'administration française, l'administration espagnole s'en arrangera avec les propriétaires, soit en les prenant pour son compte, soit en en payant le loyer.

Article 12. — L'administration espagnole pourra commettre des agents à la surveillance et à l'entretien du mobilier dont elle aura la propriété ; mais ces agents seront soumis aux règlements de police intérieure de l'établissement.

Article 13. — A défaut d'hôpitaux français, ou en cas d'insuffisance des hôpitaux existants, les militaires français seront admis dans les hôpitaux espagnols, à la charge par l'intendance française d'acquitter le prix de la journée, tel qu'il sera réglé entre elle et l'administration locale.

Magasins. — Article 14. — Indépendamment de la fourniture des locaux à l'usage du casernement et des hôpitaux, le gouvernement espagnol fournira et entretiendra en bon état de réparation les *bâtiments, emplacements et hangars nécessaires à l'exploita-*

Digitized by Google

tion des différents services administratifs, tels que manutention, magasins de vivres et fourrages, effets militaires.

Transports. — Article 15. — Le gouvernement espagnol pourvoira : 1° aux moyens de transport qui sont dus aux *troupes en marche* pour le transport de leurs bagages et des militaires éclopés ; 2° au transport des magasins et des gros effets des *corps passant d'une garnison à une autre ;* 3° aux moyens de transport par terre ou par mer, pour les *malades* et effets à évacuer sur la France.

Article 16. — Les denrées nécessaires à la consommation des troupes françaises, les effets d'habillement, d'équipement et tous autres affectés à l'usage des troupes, devant, aux termes de l'article 12 de la Convention, entrer en Espagne et y circuler *exempts de tous droits* de douanes et autres, les conducteurs ou chefs de convois devront justifier aux agents des douanes de l'expédition légale de ces denrées ou effets, en exhibant leur feuille de route ou lettre de voiture duement visée par un sous-intendant militaire, et, à son défaut, par un agent du gouvernement français. Tous les colis, caisses et tonneaux seront plombés au lieu du départ, et marqués de l'empreinte du magasin d'expédition.

Article 17. — Les transports militaires et généralement tous les charrois de l'armée seront exempts des droits de chaîne, barrières et passages d'eau établis ou à établir pour l'entretien des routes.

Article 18. — Des *escortes* devront être fournies par les garnisons espagnoles pour la sûreté des convois et des transports de fonds qui ne seraient point accompagnés par des troupes françaises ou qui ne le seraient pas suffisamment.

Article 19. — A l'égard des *transports d'argent pour la solde* des troupes dans les villes éloignées du quartier général, le payeur principal de l'armée pourra se concerter avec M. le Trésorier général du Royaume pour faire faire les fonds dans les provinces contre remboursement à Madrid.

Article 20. — Les commandants militaires dans les ports où il y aura des troupes françaises, pourront disposer, selon le besoin, d'un certain nombre de trincadoures et autres bâtiments

Digitized by Google

légers armés, pour les communications à établir par mer et la police des ports et rades de leur commandement.

Étapes. — Article 21. — Les corps et détachements en marche, ainsi que les militaires isolés, ont droit au logement chez l'habitant, qui comprend le droit au feu et à la chandelle et à la cuisson des aliments, aux moyens de transport, aux vivres de campagne et aux fourrages en nature ; le gouvernement espagnol pourvoira aux deux premières prestations, ainsi qu'il est réglé par les articles précédents. Quant aux subsistances en vivres et fourrages dans les lieux d'étape où l'administration française n'aurait pas un service établi, les alcades seront tenus d'y pourvoir d'après l'invitation qui leur en sera faite, à la charge par l'administration française d'opérer chaque mois le retrait des bons de distribution, et d'acquitter le prix des fournitures au taux des mercuriales.

Approvisionnements de siège. — Article 22. — Le gouvernement espagnol fournira les approvisionnements de siège dans les places où il en sera entretenu, d'après les fixations arrêtées par le commandant en chef des troupes françaises. Il préposera des employés à leur garde et à leur conservation ; mais ils seront sous les ordres de l'administration française, qui conservera la police et la surveillance des magasins.

Article 23. — Il sera dressé un inventaire des denrées existantes et formant les approvisionnements de siège de chaque place ; ces denrées y seront évaluées par expertise contradictoire, et la remise en sera immédiatement faite aux agents désignés à cet effet par l'administration espagnole, qui fera compte de la valeur de ces denrées à l'administration française.

Article 24. — S'il arrivait qu'il fallût pourvoir inopinément et par mesure d'urgence à l'approvisionnement de siège d'une place, cet approvisionnement pourra être fait par voie d'appel aux autorités civiles des communes environnantes, sauf payement aux prix moyens des mercuriales.

Armement des places. — Article 25. — Le gouvernement espagnol, dans les places où il y aura garnison française, pourvoira : 1° à l'armement et à l'approvisionnement des arsenaux, des magasins d'artillerie et du génie, d'après les fixations faites

Digitized by Google

par les officiers de l'arme, et approuvées par le commandant en chef des troupes françaises ; 2° aux travaux de constructions et de réparations à exécuter pour l'armement et la défense de ces places.

Postes. — Article 26. — Ainsi qu'il est réglé par l'article 14 de la convention, les *courriers*, estafettes et les officiers en mission, obtiendront dans les relais de postes du royaume d'Espagne des chevaux aux prix des tarifs réglés pour le propre service de S. M. C.

Article 27. — Les employés des *postes* de l'armée française seront chargés de la réception et de l'expédition de la correspondance française ; le transport des *dépêches* closes sera exécuté par les courriers ordinaires du service espagnol sur toutes les routes où il n'y aura point de malle française établie. Il sera ouvert un livret d'émargement pour constater la remise qui sera faite des dépêches tant pour le départ que pour l'arrivée, entre les deux offices français et espagnol.

Article 28. — Dans les petites garnisons et cantonnements où il n'y aurait pas d'employés de la poste française, la correspondance pour le service arrivera contre-signée, et elle sera remise franche de port par le directeur de la poste civile.

Article 29. — M. le Général, Commandant en chef des troupes françaises en Espagne, portera à la connaissance de S. Exc. le Ministre de la Guerre toutes les dispositions des règlements français applicables aux différentes parties du service qui sont mises à la charge du gouvernement espagnol par le présent règlement, et toutes les mesures d'ordre et les détails d'exécution seront réglés de concert entre eux.

Enfin, une convention en 5 articles, signée à Madrid, le lendemain 10 février 1824, réglait le service des correspondances de l'armée française pendant son séjour en Espagne. C'était la Direction générale des Postes espagnoles qui se chargeait du transport des dites correspondances de Madrid à Irun et vice versa, moyennant une indemnité de 4.250 francs par mois.

Digitized by Google

***

Non moins complet ni moins intéressant est le *Règlement conclu à la Haye, entre la France et la République batave, le 27 juillet 1795*, « pour la formation, la subsistance et l'administration du corps de 25.000 hommes de troupes françaises » qui, aux termes du traité de paix du 16 mai précédent (art. 17), devaient continuer d'occuper la Hollande. Déjà ce traité avait décidé que ces 25.000 hommes seraient « *soldés* en numéraire, *équipés et habillés*, tant sains que malades, *par la République des Provinces-Unies, sur le pied de guerre*, conformément au règlement qui serait convenu entre les deux gouvernements » (art. 3 séparé) (1). Le Règlement ainsi annoncé fut conclu le 27 juillet 1795. Il est rédigé avec un grand luxe de détails (2). Nous n'en reproduirons que les dispositions essentielles.

Article 1er. — ..... *Subsistances* : vivres, viande, fourrages. — Le gouvernement batave se charge de tous ces services, et les fera faire par des employés à sa nomination . . . . . .

Article 2. — La *solde* de l'armée sera payée, tant aux officiers et soldats qu'aux employés de l'administration, suivant le tarif annexé au présent mémoire, et ne sera assujettie à aucune retenue. Elle ne sera due qu'aux individus présents dans tous les grades, suivant les revues qui en seront passées régulièrement.

Les *revues de solde* auront lieu tous les trois mois. Les commissaires des guerres (français) se feront remettre, à cet effet, dans les cinq jours, les états de mutation et de mouvement. Ils les établiront à mesure sur les contrôles des compagnies, et s'en serviront pour vérifier les feuilles de prêt et en certifier l'exactitude.

(1) V. DE CLERCQ, t. I, p. 239.
(2) *Id.*, pp. 250 à 264.

Digitized by Google

Les revues se feront par appel sur les contrôles, en présence d'un agent du gouvernement batave, qui les signera conjointement avec les commissaires des guerres. Les absents n'y seront repris que par mémoire, jusqu'au jour où ils rentreront au corps : à mesure qu'ils le rejoindront, ils seront rétablis à payer du lendemain de leur arrivée.

Les revues porteront décompte de la solde à payer tant aux officiers qu'aux soldats.

Il sera formé sur les revues de solde des extraits pour servir à la fourniture du pain et de la viande, ainsi que du chauffage, du fourrage, en un mot de toutes les fournitures à faire par le gouvernement. — ..... Les extraits relatifs aux rations de bouche et de fourrage, ainsi que du chauffage, seront remis aux fournisseurs pour établir leurs comptes.

Les hommes aux hôpitaux ne recevront point de solde pendant leur séjour à l'hôpital, mais à leur sortie il leur sera fait un décompte du quart de la solde dont ils auraient joui au corps. Ce décompte leur sera payé sur un billet de sortie délivré par le directeur de l'hôpital, visé d'un commissaire des guerres.

Les officiers ou soldats qui s'absenteront par congé ne recevront aucune solde pendant leur absence, à l'exception de ceux qui se seront absentés pour une mission particulière approuvée par le général en chef. Ils ne recevront que leurs frais de route jusqu'aux frontières de France, etc. . . . . .

(Suivent des dispositions sur la comptabilité des corps de troupes, comptabilité de la solde et comptabilité d'effets d'habillement et d'équipement).

Article 3. — Les *subsistances* en garnison se divisent en sept sections différentes : pain, viande, sel et vinaigre, chauffage, fourrage, paille de couchage, subsistance en marche. Dans les camps ou cantonnements, il faut y ajouter le riz ou les légumes, et l'eau-de-vie ou le genièvre. Le *gouvernement batave se charge de faire lui-même* le service des subsistances de tout genre par ses agents particuliers. . . . . .

(Suivent des dispositions concernant chacune de ces sections : mode de distribution, poids de la ration, qualité, comptabilité, etc.).

Digitized by Google

Article 4. — Les troupes seront *casernées* dans les villes autant que faire se pourra, ou, si l'on est forcé de les établir dans des cantonnements, elles y seront disposées de manière à pouvoir se réunir promptement sous la surveillance de leurs chefs pour leurs exercices.

Les logements seront établis *par les soins du gouvernement batave*, de concert avec un officier de l'état-major et un commissaire des guerres.

On suivra pour l'ordre et la police des casernes les règles établies par les lois françaises..... (Suivent des dispositions relatives au casernement des soldats et au logement des officiers).

Lorsque les troupes seront en route, elles seront logées chez l'habitant, sans distinction de grade, etc.....

Article 5. — Toutes les parties de l'*habillement et équipement* seront fournies *par le gouvernement batave*..... (suit une réglementation minutieuse indiquant ce que comprend l'habillement, le grand équipement, le petit équipement, la fourniture aux différents corps, la tenue des magasins d'effets, etc.....). L'*armement*, tel qu'il subsiste, sera entretenu *par le gouvernement batave* et renouvelé à mesure des besoins ; mais pour conserver aux troupes françaises le même armement, les armes seront fournies des manufactures françaises, et le prix en sera remboursé par les États généraux. Il sera pris des mesures pour constater la situation de l'armement de la manière qui sera jugée la plus convenable entre le Comité militaire batave et le général en chef.

Article 6. — Le gouvernement batave se charge de pourvoir au *traitement des malades et blessés* de l'armée de la manière qui suit : il sera établi sept hôpitaux, qui seront placés dans les villes de..... Le gouvernement pourvoira aux fournitures et aux autres objets accessoires, aux lits d'hôpitaux..... Les aliments, drogues et médicaments seront fournis également par les soins du gouvernement batave.. .. (suivent les dispositions relatives à l'administration, au personnel et à la police des hôpitaux).

Article 7. — Le gouvernement batave entretiendra, à la suite de chaque bataillon d'infanterie, un fourgon à quatre chevaux. Chaque régiment de troupes à cheval en aura deux, et en outre

Digitized by Google

une forge de campagne. Il sera pareillement entretenu un fourgon à la suite de l'état-major de division et du commissaire général, pour le transport des bureaux.

Quant au surplus des *équipages*, il y sera pourvu, pour les marches dans l'intérieur des Provinces-Unies, par des voitures ou bateaux qui seront fournis, en payant de journée en journée, par les municipalités, lesquelles en détermineront le prix.

Dans le cas où l'armée marcherait en campagne, il sera pris d'autres mesures pour le transport des effets de campement, des vivres et des équipages aux frais du gouvernement batave.

Article 8. — Il sera établi au quartier général un bureau de *postes* pour l'armée française, ainsi qu'un bureau de correspondance au quartier général de chaque division, pour toutes les lettres qui viendront de France pour l'armée, ou qui en partiront pour la France. Les directeurs et commis de ces bureaux seront tous Français.....

Dans le cas où les chevaux du quartier-général se trouveraient employés, il y sera suppléé par les officiers municipaux, ainsi que pour tous les cas extraordinaires.

Il y aura un bureau de poste par division, mais sans chevaux, et les officiers municipaux en fourniront en cas de besoin.

Pour établir des *communications* faciles entre le quartier-général et les divisions de l'armée, les municipalités qui se trouveront sur la route feront fournir des *relais* aux frais du gouvernement, etc.....

Ce Règlement fut modifié, sur quelques points de détail, par une *Convention du 12 avril 1798* (1), mais celle-ci n'en changea point les dispositions essentielles : la Hollande continua à être chargée de la solde, équipement, habillement, casernement, logement, nourriture et entretien, tant en santé qu'en maladie, des troupes françaises d'occupation. Bien plus, elle dut verser annuellement à la France une somme de 1.200.000 francs « pour faciliter le *recrutement* » des dites troupes. En outre, il fut convenu

(1) V. DE CLERCQ, t. I, p. 355.

Digitized by Google

que *le quart* de l'armée d'occupation *pourrait être changé annuellement*, ce qui entraînait pour la Hollande une dépense extraordinaire d'habillement et d'équipement, et que la France, dans le cas où la nécessité l'exigerait, pourrait retirer de Hollande les trois quarts de l'armée d'occupation pour les porter sur d'autres points voisins, sans que les obligations du gouvernement batave cessent d'être exécutées.

*
* *

La question de l'entretien de l'armée d'occupation était également réglée avec soin par le *traité de Paris du 20 novembre 1815* (1), qui stipulait l'occupation par les Alliés d'un certain nombre de places fortes en France, le long de nos frontières du nord et du nord-est. L'article 5 de ce traité disposait, en effet, que l'*entretien* de l'armée d'occupation devant être *fourni par la France*, une convention spéciale réglerait tout ce qui pouvait avoir rapport à cet objet, « convention qui aurait la même force et valeur que si elle était textuellement insérée dans le traité. » Cette *convention annexe* fut conclue à Paris le même jour, 20 novembre 1815 (2). Elle était ainsi conçue :

Article 2. — Cette armée sera entretenue par le gouvernement français, de la manière suivante : *le logement*, *le chauffage*, *l'éclairage*, *les vivres* et *les fourrages* doivent être fournis *en nature*. Il est convenu que le nombre total des rations ne pourra jamais être porté au delà de deux cent mille pour hommes, et de cinquante mille pour chevaux, et qu'elles seront délivrées suivant le tarif annexé à la présente convention. Quant à *la solde*, *l'équipement* et *l'habillement*, *et autres objets accessoires*, le gouvernement français subviendra à cette dépense *moyennant* le *paye-*

(1) V. DE CLERCQ, *op. cit.*, t. II, p. 642.
(1) *Id.*, p. 653.

Digitized by Google

ment d'une somme de *cinquante millions* de francs *par an*, payable en numéraire, de mois en mois, à dater du 1er décembre de l'année 1815, entre les mains des Commissaires Alliés.....

Article 3. — La France se charge également de pourvoir à l'entretien des fortifications et *bâtiments militaires et d'administration civile*, ainsi qu'à l'armement et à l'approvisionnement des places qui doivent rester, à titre de dépôt, entre les mains des troupes alliées. Ces divers services, pour lesquels on se réglera *d'après les principes adoptés par l'administration* FRANÇAISE *de la guerre*, se feront sur la demande qui en sera adressée au gouvernement français par le commandant en chef des troupes alliées, avec lequel on conviendra d'un mode de constater les besoins et les travaux propre à écarter toute difficulté, et à remplir le but de cette stipulation d'une manière qui satisfasse également aux intérêts des parties respectives. Le gouvernement français prendra, pour assurer les différents services énoncés dans cet article et l'article précédent, les mesures qu'il jugera les plus efficaces, et se concertera à cet égard avec le général en chef des troupes alliées.....

Article 7. — Pour prévenir tout abus qui pourrait porter atteinte au maintien des règlements de *douane*, les effets d'habillement et d'équipement et autres articles nécessaires, destinés aux troupes alliées ne pourront être introduits que munis d'un certificat d'origine et à la suite d'un avis donné au gouvernement français qui donnera des ordres en conséquence aux employés de l'administration des douanes...

Suit un *tarif annexé* à cette Convention (1), qui règlemente en détail la fourniture des vivres, fourrages, le logement, le chauffage, la question des hôpitaux, des charrois, des postes, des douanes. Il décide notamment :

Hôpitaux. — Les hôpitaux en général seront administrés par les autorités françaises d'après l'ordre établi ; mais, quant à

(1) V. DE CLERCQ, t. II, pp. 657 à 661.

Digitized by Google

l'entretien des malades, on se conformera aux *règlements publiés par chaque armée* lors de son entrée en France. Tous les articles nécessaires, les médicaments y compris, seront fournis *aux frais du gouvernement français*. On ne fournira cependant rien pour les hôpitaux des régiments, excepté l'emplacement et les portions ordinaires, que les régiments demanderont comme pour les autres militaires présents.....

Charrois. — Lorsque les corps seront en mouvement, *le gouvernement français* fournira les moyens de transport, sur la demande du commandant en chef. Il en sera de même pour le transport des malades. On fournira aussi les relais nécessaires pour les communications entre les différentes parties d'un corps d'armée ; mais on observera à cet égard beaucoup de réserve.....

Postes. — Toutes les lettres qui concernent le service intérieur des corps et la correspondance avec les autorités françaises, et qui seront munies du contre-seing officiel, seront reçues aux postes ordinaires et transmises sans payement. Quant aux estafettes et à la correspondance particulière des militaires, on les payera suivant la taxe ordinaire. Les courriers et voyageurs, militaires ou non, payeront exactement les chevaux de poste.

Douanes. — Les effets destinés pour l'habillement de ces troupes jouiront de la libre entrée, moyennant des certificats valables. Les militaires qui rejoindront les corps ou quitteront la France, seront libres de tout payement aux douanes pour tout ce qui sert à leur propre usage ou à celui de la troupe.

***

Nous citerons enfin comme réglant minutieusement les différentes questions qui se rattachent à l'entretien de l'armée d'occupation la *Convention franco-allemande conclue à Ferrières le 11 mars 1871* (1), en exécution de l'article 4 des Préliminaires de paix de Versailles du 26 février,

(1) V. DE CLERCQ, t. X, p. 449.

Digitized by Google

d'après lequel « l'alimentation des troupes allemandes qui devaient rester en France, aurait lieu aux frais du gouvernement français, dans la mesure convenue par une entente avec l'intendance militaire allemande. »

Les articles 1 à 9 de la Convention de Ferrières règlent la façon dont cette *alimentation* (*vivres et fourrages*) sera assurée : c'est l'*intendance militaire allemande* qui s'en charge, *moyennant* le *paiement* par la France d'une indemnité, qui ira en diminuant au fur et à mesure des versements de la contribution de guerre et de l'évacuation progressive du territoire (1). Il est convenu toutefois que le gouvernement français pourra se charger lui-même de cette alimentation à partir du 1er janvier 1872, et la convention prévoit les mesures à prendre en pareil cas (art. 5 à 9 et 11 § 2).

Puis elle réglemente très minutieusement, dans ses articles 10 à 19, la question du logement et des établissements militaires, des bivouacs, des convois, des hôpitaux, du service postal et télégraphique :

Article 10. — Le Gouvernement français prend en outre l'engagement de mettre à la disposition des troupes allemandes, dans chaque ville ou village occupé au moins par un bataillon, un escadron ou une batterie d'artillerie, *tous les établissements militaires dont elles ont besoin*, avec les *ameublements* nécessaires, leur *chauffage* et leur *éclairage*, d'après les prescriptions des RÈGLEMENTS PRUSSIENS, savoir : logements pour officiers conformément à l'annexe 2; logements pour troupe; salle à manger et cuisine (V. art. 11); corps de garde; salle de discipline; ateliers pour les ouvriers des corps; magasin d'habillement; bureaux pour les chefs de corps et les administrations; écoles régimentaires; infirmerie; école de natation, s'il y a des cours

(1) V. ci-dessus, p. 328.

Digitized by Google

d'eau suffisants; manège couvert, s'il existe, ou manège ouvert; butte pour le tir de l'infanterie et de la cavalerie ; champ d'exercice ; magasin de vivres et de fourrages ; place nécessaire dans l'abattoir, dans une boulangerie et dans une forge.

En ce qui concerne les *logements* pour troupes, on occupera d'abord les bâtiments publics et ceux pris à loyer dans ce but. Ce n'est qu'*en cas d'insuffisance* de ces ressources qu'on sera logé *chez l'habitant*. Les troupes logées chez l'habitant auront place au feu et à la chandelle.

Toutes ces fournitures seront faites gratuitement à l'armée allemande.

Les officiers mariés pourront recevoir, s'ils le préfèrent, au lieu de logement en nature, une indemnité représentative payée par le gouvernement français conformément à l'annexe 2.

Les établissements sus-mentionnés, tels qu'ateliers, magasins d'habillement, écoles régimentaires, écoles de natation, ne seront demandés que dans les six départements occupés en dernier lieu, et, en outre, dans ceux où l'occupation paraîtrait prendre une longue durée...

Article 12. — Les indemnités à accorder pour les *dégâts causés aux champs par les manœuvres des troupes allemandes* seront évaluées par deux experts assermentés nommés l'un par une des parties, l'autre par l'autre; et, s'ils ne peuvent s'accorder, ils s'adjoindront un tiers expert qui décidera. Le montant en sera remboursé *par l'intendance allemande*. Dans le cas où les manœuvres des troupes nécessiteraient l'établissement de *bivouacs*, le gouvernement français fournira la paille et le bois nécessaires, conformément aux règlements prussiens qui seront communiqués au gouvernement français.

Article 13. — Si la location des chevaux et voitures dont pourraient avoir besoin les troupes allemandes pour *convois* dépassait le prix de 40 centimes par collier et par kilomètre (rien n'étant alloué pour le retour à vide), le fait serait constaté par l'autorité municipale, et le gouvernement français prendrait à sa charge l'excédent de la dépense.

Article 14. —..... Les *malades* non transportables que l'armée allemande laissera, soit maintenant, soit plus tard, dans les

Digitized by Google

départements évacués, seront entretenus aux frais du gouvernement français jusqu'à leur évacuation.....

Article 17. — L'administration française pourra déjà, dès à présent, jusqu'à conclusion de la paix définitive, rétablir et exploiter ses *lignes télégraphiques* dans le territoire occupé, en se conformant aux conditions ci-après :

1° Les fils conducteurs, appareils et stations des autorités allemandes resteront intacts et respectés. Les fils seront à cet effet indiqués à l'administration française dans le plus bref délai possible, et ils seront entretenus en bon état par cette dernière.

2° Les employés du télégraphe allemand auront le droit de surveiller, dans les chefs-lieux de département, le service télégraphique en tant que contenu des dépêches et ordre de transmission.

3° Les *télégrammes officiels allemands* jouiront, comme les dépêches de l'État, de la *gratuité* et seront expédiés avec préférence.

Article 18. — L'administration française pourra, dès à présent, jusqu'à conclusion de la paix définitive, reprendre l'exploitation du *service postal* dans le territoire occupé, en se conformant aux conditions ci-après :

Tant que le service postal allemand continuera de fonctionner, le gouvernement français lui devra protection efficace. Partout où le service postal français est repris par les agents français, les autorités allemandes auront le droit d'exercer un contrôle par l'intermédiaire de leurs officiers.

Tout le personnel faisant partie de l'armée d'occupation aura droit au *transport gratuit de la correspondance particulière.* Il en sera de même pour les envois d'argent et de valeurs ; mais toutefois ces envois seront restreints dans les limites de l'organisation postale française.

En cas de perte, l'administration française aura vis-à-vis des envoyeurs allemands la même responsabilité que vis-à-vis des envoyeurs français (1).

(1) Ces dispositions concernant le fonctionnement du service postal

Digitized by Google

Article 19. — La *franchise des droits de douane* est accordée à toutes les marchandises, aux armes et effets d'habillement et d'équipement destinés à l'armée allemande et adressés aux commandements militaires de cette armée.....

Suivent trois annexes :

1° Le tarif pour la composition des rations ;

2° L'état des logements requis pour les officiers et des prix à prélever ;

3° Une *convention*, conclue deux jours auparavant, le 9 mars, concernant le service des *chemins de fer* dans les départements occupés, dont nous avons déjà indiqué les dispositions essentielles (1).

*
* *

Dans ces quatre cas que nous venons d'indiquer (Hollande 1795, France 1815, Espagne 1824, France 1871), l'*obligation d'entretien* imposée au pays occupé était, on le voit, *extrêmement étendue* (2). Elle comprenait non seulement le logement et la nourriture, mais aussi les accessoires du logement (mobilier, chauffage, éclairage), le traitement des malades, la fourniture des moyens de transport, la franchise postale (3) et douanière, et même la solde et

et télégraphique dans les départements occupés, étaient complétées par une convention spéciale du 10 mars 1871 : V. ci-dessus p. 338.

(1) V. ci-dessus, p. 337.

(2) En ce qui concerne l'Espagne, toutefois, il ne faut pas oublier que celle-ci n'était tenue, pour la solde, la nourriture et l'équipement, que de la différence entre le pied de paix et le pied de guerre.

(3) Cette franchise s'applique toujours à la correspondance officielle, mais non à la correspondance particulière. Pourtant, en 1871, les Allemands exigèrent la franchise absolue pour toutes les correspondances des troupes d'occupation.

Digitized by Google

l'habillement (sauf en 1871), à quoi s'ajoutait encore, en 1795, l'armement des troupes.

Ces obligations déjà si lourdes furent encore aggravées, et d'une façon tout à fait exorbitante, lors de l'occupation française en Hollande, par la *Convention du 12 avril 1798*. Celle-ci, en effet, imposait à la République batave, outre les charges qui viennent d'être indiquées : 1° une contribution supplémentaire annuelle de 1.200.000 francs, pour faciliter le recrutement des troupes d'occupation ; 2° une dépense extraordinaire et vraiment abusive d'habillement et d'équipement, par suite de la faculté donnée à la France de renouveler annuellement le quart de l'armée d'occupation. Mais c'est là une disposition exceptionnelle et dont nous ne trouvons pas d'autre exemple.

En général, au contraire, l'*obligation d'entretien est moins étendue* que dans les occupations qui précèdent. D'abord, l'*armement* des troupes d'occupation reste toujours *à la charge de l'occupant* (il en fut ainsi même en 1815 et en 1871). En outre, il en est de même le plus souvent pour la *solde* et l'*équipement*. Déjà, en effet, nous venons de voir qu'en 1871 les Allemands, pourtant si exigeants, si avides d'argent, n'avaient pas été jusqu'à faire supporter à la France la solde et l'équipement des soldats qu'ils laissaient chez elle. Et c'est ce que font la plupart des conventions d'occupation. Citons notamment le traité de Saint-Germain, de 1679, qui donnait à la France le droit d'occuper certaines places de l'Électorat de Brandebourg ; le traité du 28 mars 1801, entre la France et le Roi des Deux-Siciles ; le traité du 22 avril 1850, entre l'Autriche et le Grand-Duché de Toscane ; le traité du 12 mars 1854, entre la Turquie et ses alliées, la France et l'Angleterre ; le Protocole du 3 août 1860, relatif à l'envoi d'un corps

Digitized by Google

expéditionnaire français en Syrie ; le traité de San-Stefano, du 3 mars 1878 (art. 8). Rappelons encore que la *Convention franco-prussienne du 8 septembre 1808* n'imposait à la Prusse que le logement, les vivres et fourrages, le chauffage et la lumière, et la fourniture des moyens de transport pour l'évacuation (art. 8) ; quant à la solde des troupes françaises, il était stipulé qu'elle serait payée par la France. A celle-ci aussi devait incomber l'habillement et l'équipement de ses soldats, puisque rien n'avait été spécifié à cet égard, et qu'une telle obligation à la charge de l'occupé ne saurait résulter que d'une disposition expresse. — Nous avons vu, d'ailleurs, qu'à partir de 1812, la France, pour entraîner la Prusse à s'allier à elle contre la Russie, prit à sa charge « les frais d'entretien des troupes d'occupation » (traité du 24 février), c'est-à-dire, en l'espèce, leur alimentation, puisqu'il ne pouvait évidemment s'agir du logement et de ses accessoires. Le terme « entretien » avait donc, ici, un sens très restreint.

Rares sont, au contraire, les conventions qui imposent à l'Etat occupé cette obligation de la solde et de l'équipement. En dehors du traité de la Haye du 16 mai 1795 et de la paix de Paris du 20 novembre 1815, nous citerons seulement : le traité d'alliance du 21 février 1798 entre la France et la République cisalpine (art. 6) ; la Convention du 24 juillet 1821, relative à l'occupation du Piémont par les troupes autrichiennes ; les accords des 2 février et 28 octobre 1821, concernant l'occupation du royaume de Naples ; la Convention de Miramar du 10 avril 1864, entre Napoléon III et Maximilien, empereur du Mexique. — On peut donc dire qu'*en principe* « l'entretien » de l'armée d'occupation ne comprend *ni la solde, ni l'équipement*.

Digitized by Google

*
* *

Il arrive même que l'*obligation* d'entretien imposée à l'Etat occupé soit *encore plus restreinte*. C'est ainsi que la *convention du 14 août 1756* entre Gênes et la France, au sujet de l'occupation de la Corse, n'imposait à Gênes que le logement, chauffage, éclairage et couchage des troupes françaises, les subsistances et « l'entretien proprement dit » restant à la charge de la France ; de même, la convention du 6 août 1764, destinée à remplacer la précédente. Pareillement, le *traité de paix du 28 mars 1801*, entre le Royaume de Naples et la France, qui donnait à celle-ci le droit d'occuper Pescaire et les provinces de Bari et d'Otrante, stipulait que le corps d'occupation devait recevoir sa « *subsistance* » des magasins du roi des Deux-Siciles. — De même, le *traité du 22 avril 1850*, relatif à l'occupation du Grand-Duché de Toscane par des troupes autrichiennes, n'imposait à la Toscane que l'obligation de l'*approvisionnement* de ces troupes. — Nous avons vu enfin que, parfois, l'obligation elle-même disparaît, toutes les dépenses relatives aux troupes d'occupation demeurant à la charge de l'occupant (sauf, bien entendu, le logement) : traité du 9 octobre 1796 entre la France et la République de Gênes ; convention du 16 avril 1832 relative à l'occupation d'Ancône.

*
* *

Il ressort de cette étude que, sur cette question de l'étendue de l'obligation d'entretien imposée à l'Etat occupé, les conventions d'occupation présentent la plus grande variété, les unes faisant supporter de ce chef au pays occupé une charge fort lourde et des prestations

Digitized by Google

multiples, les autres, au contraire, ne lui imposant qu'une obligation peu étendue. Et, diverses par le fond, on a vu qu'elles ne le sont pas moins par la forme : les unes réglementant la question d'une manière complète et indiquant avec précision toutes les obligations qui devront incomber de ce chef à l'occupé, les autres se bornant à de plus ou moins brèves indications.

Certaines conventions, comme, par exemple, les traités conclus, en 1798-1799, par la France avec les jeunes Républiques romaine, helvétique et napolitaine, ou encore le *traité de San-Stefano* (art. 8), se bornent même à déclarer que les troupes d'occupation « *seront entretenues* » aux frais du pays occupé, sans préciser ce que comporte cette obligation d'entretien, ni de quelle manière il devra y être satisfait. C'était laisser libre cours aux exigences de l'occupant et s'exposer à bien des *difficultés*. — Certes, nous avons pu constater, notamment en étudiant l'occupation allemande en France, en 1871, que toute difficulté n'était pas évitée, même par une réglementation minutieuse. Du moins, les risques de désaccord sont-ils de la sorte réduits au minimum : en fait, en 1871, malgré la rigueur défiante du vainqueur et le poids écrasant de son occupation, la question de l'entretien des troupes allemandes n'a soulevé que très peu de difficultés et, à proprement parler, aucun conflit; le seul désaccord qui ait présenté quelque acuité fut relatif au logement des troupes et à leur baraquement. En eût-il été ainsi si la convention d'occupation se fût contentée de stipuler que l' « entretien » des troupes allemandes serait à la charge de la France? Imagine-t-on jusqu'où auraient pu aller, dans le détail, les exigences de l'occupant, étant donnés le caractère pointilleux de celui-ci, son désir de saigner à blanc le pays

Digitized by Google

occupé, et les dispositions moins que bienveillantes de la plupart des commandants allemands? Et les difficultés eussent sans doute été fort graves, car elles eussent porté alors non plus sur des points de détail, mais sur le principe même de l'obligation de fournir telle ou telle prestation.

Que décider, en effet, lorsque la convention indique seulement que les troupes d'occupation seront « *entretenues* » par le pays occupé? Quelles prestations impose l'obligation d'entretien ainsi stipulée? Question délicate, car nous avons vu que *la portée du mot « entretien » varie suivant la convention*. Celle-ci, en effet, parle de troupes « logées et entretenues par les habitants » (traité de Saint-Germain, 1679), et le terme « entretien » paraît alors synonyme de « *nourriture*, alimentation ». Celle-là distingue l' « entretien » du logement, chauffage, éclairage, et de la nourriture (traité du 14 août 1756, entre Gênes et la France) : ce qui semble désigner, sous le vocable « entretien », l'équipement, la solde et les accessoires. Telle autre parle du logement et casernement, de la solde et de l' « entretien » (traité du 21 février 1798 entre la République Cisalpine et la France) ; l' « entretien » ne comprend alors que la nourriture et peut-être, vu les habitudes de l'époque, l'équipement. — « Entretien » désigne de même la *nourriture* des troupes, dans le traité franco-prussien du 24 février 1812, par lequel la France prit à sa charge les frais d'entretien des garnisons occupant les places de l'Oder : en effet, la solde de ces garnisons lui incombait déjà, aux termes de la convention du 8 septembre 1808, le logement, ses accessoires, et les vivres et fourrages devant seuls être fournis par la Prusse; et comme l'obligation du logement subsistait évidemment, la dispense « d'en-

Digitized by Google

tretien » contenue dans le traité de 1812 ne pouvait donc s'appliquer qu'à l'alimentation des troupes. — Dans d'autres conventions, comme le *traité de Paris du 20 novembre 1815*, il est question de « *la solde et l'entretien* » : entretien désigne ici toutes les prestations indiquées ci-dessus, à l'exception de la solde, c'est-à-dire le logement et ses accessoires, la nourriture, l'équipement, le traitement des malades et blessés, les transports. De même, dans l'accord du 2 février 1821, entre le roi de Naples et les Cours alliées. — Par contre, la *Convention franco-espagnole du 9 février 1824* donne au terme en question un sens beaucoup plus restreint, en distinguant l' « entretien » du logement, de la solde et de la nourriture. De même, la Convention de Miramar sépare « la solde, la nourriture et l'entretien ».

Il résulte de là que l'*obligation pure et simple d'* « *entretien* » mise à la charge du pays occupé *comprendra* tout au plus, à notre avis, le logement et ses accessoires, la nourriture et le traitement des malades et blessés, mais non pas l'équipement, l'armement ni la solde. N'est-il pas de règle, en effet, que les exceptions doivent être interprétées *stricto sensu* (or, la règle est qu'un Etat subvienne à l'entretien de ses propres troupes), et que le doute de la convention doit profiter au débiteur (en l'espèce au pays occupé)?

***

Que décider, d'autre part, pour les *points spéciaux non réglementés par la convention?* Par exemple, la convention franco-prussienne du 8 septembre 1808 réglait la question de la solde, celle du logement et celle de l'alimentation, mais elle ne disait rien de l'équipement des troupes;

Digitized by Google

de même, le traité de Florence du 28 mars 1801 ne parlait que de la « subsistance » du corps d'occupation, sans indiquer par qui seraient assurés l'équipement et la solde ; pareillement, les Préliminaires de Versailles et la Convention de Ferrières étaient muets en ce qui concerne la solde et l'équipement. — Les mêmes principes nous conduisent à décider que ces prestations non prévues *incomberont à l'occupant*. C'est à lui, en effet, qu'elles incombaient jusque-là. Pour que cet état de choses se trouvât modifié, il faudrait qu'un texte formel vînt faire assumer à un autre cette obligation. Ce texte faisant ici défaut, rien n'est changé par le fait de l'occupation (1).

Nous avons ainsi déterminé l'étendue — très variable suivant les cas — de l'obligation d'entretien qui résulte pour un Etat du fait d'une occupation militaire étrangère de son territoire en temps de paix. Il ne nous reste plus qu'à examiner de quelle manière il devra faire face à cette obligation. Ce sera l'objet de la section suivante.

SECTION III

Comment cet entretien est-il assuré ?

L'obligation d'entretien mise, en général, à la charge du pays occupé peut, comme nous venons de le voir, comporter des éléments très divers : solde des troupes d'oc-

(1) C'est pour la même raison que nous avons admis que, dans le cas de silence absolu de la convention sur la question de l'entretien des troupes d'occupation, cet entretien demeurait à la charge de la Puissance occupante : V. ci-dessus, p. 742.

Digitized by Google

cupation, logement et casernement, habillement et équipement, alimentation, chauffage, éclairage, mobilier, convois et transports, traitement des malades et blessés, etc... De ces prestations, l'une, *la solde*, est nécessairement *toujours fournie en argent*, de même que le *logement et casernement* l'est forcément *en nature*. Cette dernière ne va pas d'ailleurs sans difficultés : nous en avons eu une preuve en étudiant le fonctionnement de l'occupation allemande de 1871. Cette question fut, on l'a vu, un des soucis du gouvernement français, qui, tant dans l'intérêt de la paix publique que des populations des territoires occupés, voulait éviter le logement chez l'habitant, cause de gêne et de froissements, tandis que les Allemands en étaient partisans et mettaient tout en œuvre pour se refuser au casernement.

Quant aux *autres prestations* que comporte souvent l'obligation d'entretien, elles peuvent être assurées *de deux manières :* ou bien ce sera l'Etat occupé lui-même qui y pourvoira par ses agents particuliers, de concert avec des agents et officiers désignés par l'occupant ; ou bien il se déchargera de ce soin sur l'occupant, moyennant le paiement d'une somme déterminée (1).

Le premier *système*, celui *de l'* « *entretien direct* » par

(1) Nous laissons de côté les cas, tout à fait exceptionnels, on l'a vu, où l'occupant, comme dans une occupation de guerre, subvient à l'entretien de son armée par le moyen des réquisitions militaires et des contributions (Piémont et États Pontificaux, 1796 ; Chaouïa 1907). Nous avons vu aussi qu'aux termes du traité d'alliance franco-prussienne du 24 février 1812, qui autorisait la France, en cas de guerre avec la Russie, à occuper le territoire prussien, les troupes françaises pouvaient, par voie de réquisitions, mais contre paiement, se procurer les vivres et ce qui est nécessaire aux charrois.

Digitized by Google

l'occupé, en faveur autrefois (1), était encore assez généralement appliqué à l'époque révolutionnaire. Il en fut ainsi notamment lors de l'*occupation française en Hollande* (1795), lors de celle de certains points du royaume de Naples en 1801, lors de l'*occupation des forteresses prussiennes de l'Oder en 1808*. — De même, en 1821, le gouvernement piémontais devait assurer aux troupes autrichiennes d'occupation non seulement le logement, mais aussi le chauffage, l'éclairage, la nourriture, les fourrages; seul, l'équipement des troupes — ce qui s'explique assez — devait être acquitté en argent, par abonnement, en ce sens que l'occupant continuait à le fournir, mais moyennant une somme d'argent. — De même encore, pour l'approvisionnement des troupes autrichiennes en Toscane (traité du 22 avril 1850), et pour les prestations qui, aux termes des traités de 1756 et 1764, devaient être fournies — les unes gratuitement, les autres contre paiement — par Gênes aux troupes françaises occupant la Corse.

Mais ce mode de fourniture expose le pays occupé à des difficultés, et l'occupant — surtout si c'est un adversaire victorieux, comme lorsque l'occupation a lieu à la suite d'une guerre —, pourra y trouver l'occasion de réclamations et de chicanes; d'autant que celui-ci exige souvent, nous l'avons vu, que les fournitures soient faites *conformément à ses propres règlements* (2), règlements dont l'inter-

(1) Il est même à remarquer qu'à cette époque, l'entretien était souvent mis à la charge des *villes* occupées, ou même des *habitants*, (V. traité de Saint-Germain (1679) et traité d'Utrecht (1713), tandis qu'aujourd'hui c'est l' « État » qui supporte cette charge.

(2) Ainsi en fut-il en 1824 et en 1871; au contraire, en 1815, ce furent les règlements militaires du pays occupé, les règlements français en l'espèce, qui furent suivis.

Digitized by Google

prétation et l'application par des autorités auxquelles ils ne sont pas familiers pourra, même en l'absence de toute négligence, donner lieu à des réclamations. Qu'on se rappelle seulement quelques-unes des difficultés soulevées par les Allemands en 1871. Pourtant la convention de Ferrières, relative à l'entretien de l'armée d'occupation, avait été rédigée avec un soin minutieux et de manière à ne rien laisser dans l'ombre.

*
* *

Aussi, le pays occupé a-t-il avantage à *traiter à forfait*, et, pourvu que l'occupant y consente, à se débarrasser sur celui-ci du soin de l'entretien des troupes d'occupation moyennant le *paiement d'une somme déterminée*. C'est ainsi qu'aux termes du *traité du 21 février 1798*, entre la France et la République Cisalpine, celle-ci n'avait — en dehors de l'obligation d'assurer le logement et le casernement des troupes — qu'à verser une somme annuelle de dix huit millions. — De même, c'était en argent que le gouvernement mexicain devait, aux termes de la *convention de Miramar* (1864), s'acquitter de la nourriture et de l'entretien du corps français d'occupation : à savoir, une indemnité de 1.000 francs par homme et par an, plus les frais du service des transports entre la France et le littoral mexicain. — Pareillement, d'après le *traité de Shimonoseki* (1895), les dépenses de l'entretien de l'armée japonaise de Weï-haï-Weï devaient être évaluées à forfait à une somme déterminée, dont le quart était mis à la charge de la Chine. Rappelons encore que le Khédive verse à l'Angleterre une somme annuelle (200.000 livres) pour le remboursement des frais de son occupation en *Égypte*.

Digitized by Google

Parfois aussi, *partie* des prestations en question est faite *en nature*, *partie en argent*. Par exemple, *en 1824*, l'Espagne devait, d'une part, payer à la France une somme de deux millions de francs, par mois, pour la nourriture, l'équipement, la solde et l'entretien du corps d'occupation, et, d'autre part, fournir le matériel des hôpitaux, le chauffage, l'éclairage et le casernement. — *En 1815*, même distinction, avec cette différence que les fournitures en nature comprenaient en plus les vivres et fourrages, et que la somme à payer était de cinquante millions par an. — De même, aux termes de la convention du 28 octobre *1821* relative à l'occupation autrichienne à *Naples*, le roi des Deux-Siciles devait fournir « en nature » l'alimentation des troupes autrichiennes (rations et fourrages), et, pour le surplus, payer une somme mensuelle de 576.000 florins (près de un million et demi). — *En 1871* enfin, les prestations imposées à la France par la Convention de Ferrières devaient être acquittées en nature, sauf pour l'alimentation des troupes d'occupation, qui, elle, devait être assurée par l'Intendance allemande, moyennant le paiement par la France d'une indemnité quotidienne, déterminée par homme et par cheval.

*
* *

On voit, par l'étude qui précède, de quelle *importance* est cette question de l'entretien de l'armée d'occupation.

Importante, elle l'est d'abord par les difficultés de toute espèce qu'elle peut entraîner et que l'on est exposé à rencontrer presque quotidiennement, en l'absence d'une réglementation soignée : réglementation que, par suite, on ne saurait trop recommander, et pour laquelle on trouvera des indications précieuses dans les conventions et

Digitized by Google

règlements des 27 juillet 1795, 20 novembre 1815, 9 février 1824 et 11 mars 1871, rapportés ci-dessus.

Importante aussi est cette question de l'entretien par *ses conséquences financières*. Qu'il nous suffise, en effet, de rappeler que l'occupation des Alliés, *en 1815*, n'a pas coûté à la France moins de 400 millions; celle des Autrichiens à *Naples*, de 1821 à 1826, 240 millions, somme énorme pour cet État déjà ruiné par les guerres de la période révolutionnaire; et qu'enfin, rien que pour l' « alimentation » de l'armée allemande d'occupation, la France a dû verser à l'Allemagne, de *1871* à 1873, la somme formidable de *plus de 340 millions*, sans compter les dépenses très élevées qu'elle a dû faire pour le logement des troupes, le chauffage, l'éclairage, etc.

De tels chiffres ne sauraient trop faire réfléchir. Ils enseignent aux diplomates que des questions, qu'ils pourraient être tentés de considérer comme très secondaires, ont, elles aussi, leur importance, que la précision de l'homme d'affaires et du jurisconsulte trouvent leur emploi dans la négociation des traités internationaux, et en particulier des conventions du genre de celles dont nous poursuivons l'étude. Il n'y a pas, en pareille matière, de questions négligeables. Pour retirer tous les avantages d'une situation, il ne faut mépriser aucun détail. C'est ce qu'a montré M. de Bismarck en 1871, et l'exemple du grand homme d'État allemand ne doit pas être oublié.

Digitized by Google

CHAPITRE VI

FIN DE L'OCCUPATION.

Différence, à ce point de vue, de l'occupation de guerre et de l'occupation militaire en temps de paix.

Occupations pacifiques pour lesquelles le problème de l'évacuation ne se pose pas : annexions déguisées et occupations de protectorat.

Occupations d'intervention. — Pouvoir d'appréciation de l'occupant quant à l'époque de l'évacuation. — Ses dangers; moyens d'y remédier. — Indication d'un terme fixe dans la convention : exemples. — Evacuation laissée au gré de l'un quelconque des contractants. — Avantages et inconvénients de cette clause.

Occupations de garantie. — Deux cas distincts. — 1° L'obligation garantie n'est pas nettement déterminée : analogie avec l'occupation d'intervention. — 2° L'obligation garantie est exactement définie : pas de difficultés quant à l'époque de l'évacuation. — Evacuation progressive : neutralisation et droit de réoccupation. — Evacuation anticipée. — Faculté de substituer une garantie financière à la garantie territoriale de l'occupation : son absence de portée pratique.

Récapitulation des causes qui mettent fin à l'occupation. — 1° Arrivée du terme. — 2° Réalisation de la condition. — 3° Simple volonté de l'occupant. — 4° Intervention d'une puissance tierce.

Cas d'inexécution de l'obligation garantie par l'occupation — Ses conséquences. — L'occupation se transforme-t-elle en annexion ? — La doctrine. — La pratique internationale.

Nous avons vu comment prend naissance une occupation militaire en temps de paix, comment elle est organisée, comment elle fonctionne ; nous l'avons suivie dans son

Digitized by Google

développement, envisageant les divers ordres de difficultés qu'elle peut soulever et la manière de les résoudre ; il ne nous reste plus qu'à rechercher comment elle finit.

La *question* est ici *plus complexe que pour l'occupation de guerre.* Celle-ci, en effet, ne prend fin que de deux manières : le plus souvent, elle se termine avec la guerre elle-même, soit qu'il y ait annexion, par l'Etat vainqueur, du territoire occupé, soit, au contraire, que celui-ci soit purement et simplement évacué et retombe sous la domination effective de son ancien souverain, soit enfin que le traité de paix fasse succéder à l'occupation de guerre une occupation de garantie ; parfois, mais bien rarement, elle cesse au cours des hostilités, si le belligérant vaincu reprend l'avantage et refoule son adversaire du territoire occupé.

Il en va tout autrement de l'*occupation militaire pacifique.* Extrêmement diverse dans ses aspects, dans son objet, dans sa réglementation, celle-ci ne l'est pas moins par les circonstances qui y mettent fin.

Écartons tout d'abord de la question les situations juridiques qui, sous le nom d' « *occupation* », *déguisent une annexion,* une acquisition de territoire. Ces pseudo-occupations, en effet, ne présentent *pas*, en général, le *caractère temporaire* de l'occupation militaire proprement dite. Ou bien, en effet, il n'est stipulé aucun terme pour l'évacuation — comme, par exemple, pour l'occupation autrichienne en Bosnie, pour l'occupation américaine à Cuba, pour l'occupation de la Corse en vertu du traité du 15 mai 1768 — ce qui est une manière indirecte d'affirmer le caractère définitif de cette prise de possession ; ou bien l'arrivée du terme est subordonnée à la réalisation d'une condition tout à fait improbable,

Digitized by Google

presque impossible, comme c'était le cas pour Chypre. Parfois cependant, même pour ces occupations, la convention originaire prévoit une durée limitée : telles les occupations à bail, consenties, en général, pour 99 ans, quelquefois pour 25 ans, telle l'occupation décennale stipulée par le traité d'Ancon. Mais cette limitation est plus théorique que pratique. Nous avons vu, en effet, que les conventions, par lesquelles la Chine a accordé des occupations à bail de divers points de son territoire, ne contenaient aucune disposition relative à la restitution, à la fin du bail, des territoires occupés. Quant à l'évacuation des provinces péruviennes par le Chili au bout du délai de dix ans prévu par le traité d'Ancon, elle n'était que conditionnelle : on la subordonnait, en effet, au résultat défavorable pour le Chili d'un plébiscite, qui devait avoir lieu dans les deux provinces. Ce plébiscite, du reste, malgré trente années écoulées, n'a pu encore être organisé ; et, s'il fonctionne jamais, l'emprise du Chili sur le territoire occupé aura auparavant été telle qu'il est vraisemblable que son résultat ne fera que confirmer l'état de choses existant. — De même, les *traités de protectorat* ne prévoient *aucun terme* au lien de dépendance qu'ils établissent entre l'Etat protégé et l'Etat protecteur, et par suite à l'occupation militaire qui en est la conséquence.

Laissons donc de côté ces soi-disant occupations pour lesquelles le problème de l'évacuation ne se pose pas en réalité, et examinons les deux principales sortes d'occupations militaires en temps de paix, que nous avons distinguées d'après leur objet : celles qui ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre dans un pays ou l'exécution de clauses toutes politiques, et celles qui ont pour objet de garantir l'exécution des stipulations d'un traité; en

Digitized by Google

d'autres termes, les occupations d'intervention et les occupations de garantie.

Ces deux espèces d'occupations diffèrent, en effet, non seulement, nous l'avons vu, quant à l'étendue des pouvoirs de l'occupant, mais aussi au point de vue de la manière dont elles prennent fin.

*
* *

Lorsque l'occupation militaire a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre dans un pays ou de consolider une forme de gouvernement (*occupation d'intervention*), cette immixtion dans les affaires intérieures d'un État « laisse à la Puissance qui occupe le territoire étranger le soin *d'apprécier le moment où elle doit se retirer*, et menace de devenir ainsi une source perpétuelle de conflits » (1). L'objet même de l'occupation étant, dans une certaine mesure, indéterminé et donnant matière à interprétation, c'est-à-dire à controverse, la *durée* de cette occupation est, par là même, *indéterminée*, elle aussi, et sujette à discussion. Nous avons vu notamment, à propos de l'occupation anglaise en Egypte, comment, dans ce cas, l'Etat occupant peut prolonger indéfiniment son occupation en alléguant que le but poursuivi n'est pas encore atteint.

Le seul moyen d'éviter ce danger et les conflits auxquels il peut donner naissance est, au cas d'une occupation conventionnelle, d'*assigner*, dans la convention originaire, *un terme fixe* à l'occupation. L'occupant est tenu alors de rappeler ses troupes à l'époque fixée, faute de quoi il y aurait de sa part violation du traité. C'est ainsi que le *traité du 20 novembre 1815* assignait, comme terme extrême à

(1) V. Bry, *Précis* cit., n° 302, p. 415.

Digitized by Google

l'occupation des Alliés en France, le 1er décembre 1820, soit un délai de cinq années. Les Alliés devaient donc, si la France l'exigeait, quitter à cette date le territoire français, quelque désir qu'ils eussent de prolonger leur occupation, et alors même qu'ils eussent pu prétendre que l'ordre et la tranquillité n'étaient pas suffisamment rétablis en France. — De même, la *Convention du 24 juillet 1821*, passée entre la Sardaigne et les trois Cours Alliées, pour régler les conditions de l'occupation autrichienne en Piémont, stipulait que cette occupation devrait durer « jusqu'en septembre 1822 ». — De même encore, la *Convention du 28 octobre 1821*, entre le roi de Naples et l'Autriche, fixait à la présence des troupes autrichiennes dans le royaume une durée de trois ans. — De même aussi, les conventions relatives à l'occupation de la Morée (1828), de la Belgique (1831) et de la Syrie (1860) par les troupes françaises.

Pareillement, la *Convention franco-espagnole du 9 février 1824*, décidait que l'occupation française dans la Péninsule durerait « jusqu'au 1er juillet suivant », et qu'elle pourrait même prendre fin avant ce terme, soit sur la simple demande du roi d'Espagne, soit au gré de la France. Il est vrai que la convention du 10 décembre suivant, qui vint prolonger l'occupation, n'assigna plus de limite à la durée de celle-ci ; mais ce n'était point nécessaire, puisqu'il était entendu que *la simple volonté de l'un des contractants suffirait*, nonobstant l'avis contraire de l'autre, *pour amener l'évacuation*. — Une telle clause suffit, en effet, à protéger le pays occupé contre toute tentative d'établissement définitif de la part de l'occupant. Elle lui permet même de mettre fin à l'occupation dès qu'il le juge utile, sans être obligé d'attendre l'arrivée d'un terme qu'on aurait pu prévoir trop éloigné. Par contre, cette clause

Digitized by Google

l'expose à voir l'occupation cesser avant qu'il n'en ait plus besoin.

Il peut arriver, en effet, que ce soit l'*occupant* qui, par suite de circonstances nouvelles, soit pressé de *retirer ses troupes, alors même que le but de l'occupation ne serait pas atteint*. Pour rare qu'elle soit, cette situation n'est point impossible : rappelons, par exemple, l'évacuation par la France des États pontificaux, en 1866, et celle du Mexique l'année suivante.

L'intérêt de l'État qui subit l'occupation est donc, dans le cas d'une occupation conventionnelle d'intervention, de stipuler que l'évacuation aura lieu *à une date ferme*, et *même avant* cette date *s'il le demande*. Il est vrai que l'occupant n'acceptera peut-être pas toujours cette clause, et que c'est sa volonté qui l'emporte nécessairement dans la conclusion du traité d'occupation.

***

Même dans une *occupation à titre de gage*, si l'*obligation* garantie n'est *pas nettement déterminée*, si elle ne consiste pas dans une prestation précise ou l'accomplissement d'un acte bien défini, il est à craindre que l'occupant ne profite de cette indétermination pour *retarder l'évacuation*. Prenons, par exemple, un traité de paix qui stipule l'occupation de certaines places du pays vaincu jusqu'à l'établissement de la nouvelle frontière (1) ou la conclusion entre les deux pays d'un nouveau traité de commerce, comme c'était le cas du *traité de 1796* entre la France et le roi de

(1) La délimitation des frontières, en effet, est parfois assez longue. Ainsi le procès-verbal définitif de délimitation des territoires cédés à l'Allemagne, en 1871, n'a été signé à Metz que le 26 avril 1877 (V. DE CLERCQ, t. XII, p. 10).

Digitized by Google

Piémont. Il est bien certain que rien ne sera plus facile à l'occupant, s'il désire, pour des raisons politiques, prolonger son occupation, que de retarder la délimitation prévue ou la conclusion du traité. — Un exemple plus frappant encore est fourni par la *Convention de Kœnigsberg, du 12 juillet 1807*, qui réglait l'évacuation, par les armées françaises, des territoires prussiens occupés à la suite de la victorieuse campagne de 1806. Il était stipulé, en effet, que cette évacuation n'aurait lieu que lorsque les contributions frappées sur le pays auraient été acquittées, le chiffre de ces contributions restant à déterminer. Comme la liquidation de cette dette devait exiger de longs délais et soulever d'interminables difficultés, l'occupation pouvait être indéfiniment prolongée. — N'avons-nous pas vu, encore, l'occupation par la France du port siamois de *Chantaboun*, en 1893, durer jusqu'en 1904, par suite des difficultés que souleva l'exécution des clauses du traité que cette occupation avait pour objet de garantir ?

Ainsi, lorsque l'obligation garantie par l'occupation n'est pas exactement définie, de même que dans le cas d'une occupation d'intervention, la durée de l'occupation est, sauf clause expresse, *à la discrétion de l'occupant*, qui est juge du point de savoir si sa mission est terminée. Il y a donc à craindre qu'il ne soit tenté de retarder indéfiniment l'évacuation, et de se substituer de plus en plus à l'autorité souveraine du pays occupé. Il sera donc prudent, pour celui-ci, de faire indiquer dans la convention un maximum de durée de l'occupation, comme ce fut le cas dans le traité du 20 novembre 1815, qui fixait à l'occupation des Alliés une durée maxima de cinq ans.

Digitized by Google

***

Au contraire, lorsque l'*obligation*, dont l'occupation de garantie a pour objet d'assurer l'exécution, est *parfaitement déterminée*, par exemple s'il s'agit de garantir le paiement d'une indemnité de guerre, l'Etat occupé peut *exiger l'évacuation dès que ce paiement est effectué*. Qu'il nous suffise de rappeler les occupations récentes de 1871, de Formose en 1885, de Tamatave quelques mois après, de Weï-haï-Weï par le Japon en 1895, de la Thessalie par les Turcs en 1897.

En pareil cas, l'*évacuation* est *souvent progressive*, au fur et à mesure des paiements partiels. Ainsi fut-il pour l'occupation allemande de *1871* : l'évacuation, nous l'avons vu, se fit en six étapes au cours des années 1871, 1872 et 1873. De même, en *1797*, les Etats du Pape avaient été évacués en trois fractions, conformément au traité de Tolentino. De même encore, la convention franco-prussienne du 8 septembre *1808*, qui mettait à la charge de la Prusse une contribution de guerre de 140 millions, payable en dix-huit mois, prévoyait l'abandon de Glogau après le paiement de la moitié de cette somme, et celui de Stettin et Custrin après le versement de la totalité ; mais l'évacuation ne put avoir lieu dans les conditions ainsi prévues, la Prusse ne s'étant pas acquittée de sa dette. — Même clause d'évacuation progressive dans le traité d'Yandabou, du 24 février *1821*, entre l'Angleterre et les Birmans : il est même à noter qu'ici l'évacuation totale devait avoir lieu après le paiement de moitié seulement de l'indemnité (1).

(1) Nous avons rencontré aussi des exemples d'*évacuations progres-*

Digitized by Google

Lorsqu'un traité de paix stipule une évacuation progressive, il décide parfois que les territoires évacués après les paiements partiels seront, non pas replacés immédiatement sous la pleine souveraineté de l'Etat auquel ils appartiennent, mais *neutralisés jusqu'à l'entière évacuation*, et qu'ils pourront, jusqu'à l'acquittement intégral de l'indemnité, être *réoccupés*, dans le cas où l'Etat débiteur cesserait d'opérer les paiements partiels auxquels il s'est engagé. Il en fut ainsi notamment dans la Convention franco-allemande du *29 juin 1872*.

Signalons, d'autre part, que le *traité d'Andrinople* du 14 septembre 1829 prévoyait, lui aussi, une évacuation progressive des territoires turcs occupés par la Russie à titre de gage, au fur et à mesure des paiements partiels de l'indemnité prévue au dit traité, et qu'effectivement la retraite des Russes se fit en trois étapes. Il arriva même, en l'espèce, que le créancier *renonça à la plus grande partie de son gage* : nous avons vu, en effet, que la Russie fit, dès avril 1830, évacuer la Bulgarie et la Roumélie, puis, en 1834, les Principautés roumaines, bien que l'indemnité fût loin d'être payée ; elle fit même remise à la Turquie de la plus grosse partie de sa dette. — Déjà, *en 1818*, au Congrès d'Aix-la-Chapelle, les Alliés avaient renoncé en faveur de la France à leur gage territorial, et évacué notre pays alors qu'il restait encore à payer, sur l'indemnité de

sives dans le cas d'*occupations d'intervention*. Ainsi, l'évacuation en 1865-1866 des États pontificaux, en vertu de la convention franco-italienne du 15 septembre 1864. De même, il avait d'abord été décidé que le rapatriement des troupes françaises envoyées au Mexique se ferait en trois fractions, en 1866 et 1867. Mais, en définitive, le corps expéditionnaire en entier fut embarqué au printemps de 1867.

Digitized by Google

guerre, une somme de 165 millions. Il est vrai qu'ici l'occupation avait moins pour but de garantir le paiement de cette indemnité que d'assurer le maintien de l'ordre en France et la consolidation de la Restauration.

Rappelons, enfin, qu'en 1898 la Thessalie, occupée par les Turcs comme garantie du paiement de l'indemnité de guerre imposée à la Grèce, fut évacuée avant ce paiement, lorsque les grandes Puissances eurent déclaré qu'elles jugeaient suffisantes les garanties financières données par la Grèce.

Il arrive parfois, en effet, que le traité prévoit la *faculté de substituer une garantie financière* à la garantie territoriale résultant de l'occcupation, d'où, par suite, la possibilité d'une *évacuation avant la fin des paiements*. Mais, comme, en général, il ne précise pas quelle sera cette garantie financière, cette clause reste souvent *lettre morte*, l'occupant déclarant insuffisantes les garanties qu'on lui offre, de manière à conserver son gage territorial. C'est ce qui s'est produit en *1871*, où, malgré l'insertion d'une clause de ce genre, et dans l'article 3 des Préliminaires de Versailles, et dans plusieurs des conventions subséquentes, la France ne fut libérée de l'occupation étrangère qu'après le paiement intégral de sa dette. — Une clause analogue fut inscrite dans le traité de Shimonoseki, du 17 avril 1895, entre la Chine et le Japon, relativement à l'occupation de Weï-haï-Weï.

*
* *

En résumé, les occupations militaires en temps de paix prennent fin :

1° Par l'*arrivée du terme*, quand il en a été stipulé un ; et c'est là, nous l'avons montré, une stipulation pru-

Digitized by Google

dente, surtout dans le cas d'une occupation d'intervention ou d'une occupation ayant pour objet de garantir une obligation mal déterminée;

2° Par l'*exécution de l'obligation* garantie par l'occupation. Il est bien certain qu'alors l'occupation n'a plus de raison d'être, et doit cesser immédiatement. Du moins en sera-t-il ainsi s'il s'agit d'une obligation exactement définie. Car, au cas contraire, l'occupant pourra aisément alléguer que l'obligation n'est pas encore complètement remplie et prolonger ainsi son occupation;

3° Par la *réalisation du but poursuivi* par l'occupation. Par exemple, en 1831, l'intervention française en Belgique cessa dès que le but de cette occupation de protection (1) eut été atteint, c'est-à-dire dès que la Hollande eut retiré ses troupes du territoire belge et rétabli l'armistice qu'elle avait dénoncé. — Tel est le cas aussi des occupations de fait, à titre de mesures coercitives : l'occupation doit cesser dès que l'État occupant a reçu les satisfactions qu'il réclamait. — Mais nous avons montré que si le but ainsi poursuivi n'est pas nettement déterminé, l'occupant devient juge du point de savoir s'il se trouve réalisé, ce qui lui permet de retarder l'évacuation.

4° Par l'*arrivée d'un événement prévu par la convention.* Par exemple, la convention du 16 avril 1832, relative à l'occupation d'Ancône par la France, stipulait que cette occupation devrait prendre fin aussitôt que les Autrichiens évacueraient les Légations : dès que le départ des troupes impériales fut accompli, la France rappela ses soldats. —

(1) Si même on peut, en l'espèce, parler d'occupation : car, comme nous l'avons dit, il y eut là plutôt une simple expédition militaire qu'une véritable occupation.

Digitized by Google

De même, aux termes de la convention anglo-turque du 1er juillet 1878, l'île de Chypre devait être évacuée par l'Angleterre dans le cas où la Russie restituerait à la Turquie les conquêtes faites par elle en Asie pendant la guerre de 1877. — De même encore, aux termes de la convention d'avril 1898 entre la Chine et la Grande-Bretagne, relative à l'occupation de Weï-haï-Weï, l'évacuation de ce port par les Anglais devait avoir lieu dès que prendrait fin l'occupation russe de Port-Arthur et Talien-Wan ; mais cette clause ne fut pas exécutée en 1905.

Les trois dernières causes d'évacuation que nous venons d'indiquer ne sont, d'ailleurs, que les modalités d'une cause plus générale : la *réalisation de la condition* à laquelle était subordonnée la fin de l'occupation. Il y a donc à côté des occupations à terme, dont nous avons parlé, des occupations sous condition résolutoire (1). Il est même arrivé qu'une occupation fut *à la fois à terme et conditionnelle*. Tel fut le cas de l'*occupation par le Chili des provinces de Tacna et Arica*, prévue par le traité d'Ancon du 20 octobre 1883. On a vu, en effet, que la durée de cette occupation était fixée à dix ans, mais que, d'autre part, à l'expiration de ce délai, l'évacuation ne devait avoir lieu que si les résultats d'un plébiscite organisé dans les deux provinces étaient défavorables au Chili. Le terme est depuis longtemps expiré, mais, la condition ne s'étant pas trouvée réalisée, l'évacuation n'a pas eu lieu.

L'arrivée du terme et la réalisation de la condition ne sont pas les seules causes qui peuvent mettre fin à l'occu-

(1) Nous avons déjà précisé la portée de cette expression : V. ci-dessus, p. 448, note 2.

Digitized by Google

pation. Celle-ci peut encore cesser soit par la seule volonté de l'occupant, soit par l'intervention d'un tiers, ainsi que nous l'allons montrer.

5° Par la *volonté de l'occupant*. S'agit-il, en effet, d'une occupation de garantie, c'est-à-dire stipulée dans son intérêt et pour sauvegarder ses droits? Il peut évidemment, comme tout créancier gagiste, *renoncer à son gage* : tel fut le cas de la Russie vis-à-vis de la Porte, à la suite du traité d'Andrinople ; tel fut aussi celui des Alliés en 1818. — S'agit-il, d'autre part, d'une occupation d'intervention? L'occupant pourra encore y mettre fin par sa seule volonté, *à la condition toutefois qu'il ne soit pas lié par la convention* : car si un terme a été prévu, il s'impose aux deux parties. C'est parce qu'il n'avait rien été convenu quant à la durée de l'occupation de Rome, que la France a pu, en 1866, rappeler ses troupes malgré les protestations du Pape. Au contraire, nous avons vu que le traité de Miramar obligeait le gouvernement de Napoléon III à laisser ses troupes au Mexique pendant un certain temps ; aussi quand, au début de 1866, la France songea à rappeler ses soldats, elle négocia à cet effet avec Maximilien ; et, devant le refus de celui-ci de consentir à l'évacuation, elle dut, pour justifier cette mesure, alléguer que le traité d'occupation était devenu caduc par suite de la non observation de ses clauses financières par le gouvernement mexicain.

6° Par l'*intervention d'une Puissance tierce*. — Il arrive parfois que l'évacuation est déterminée par l'intervention, directe ou indirecte, d'un tiers. C'est ainsi qu'en 1831, l'Autriche n'évacua Bologne et les Romagnes que sur les instances pressantes de la France. De même, en 1838, elle ne se retira de l'Etat pontifical que pour mettre fin à

Digitized by Google

l'occupation française à Ancône. Pareillement, ce fut l'intervention du cabinet de Vienne qui amena, en 1834, l'évacuation de la Moldo-Valachie par les Russes.

Il se peut même que l'évacuation ne soit que l'exécution d'*engagements pris*, non plus *vis-à-vis de* l'Etat occupé, mais de *Puissances tierces*. N'avons-nous pas vu qu'en 1866 l'évacuation de Rome eut lieu en vertu de la Convention de septembre 1864, conclue par la France avec le royaume d'Italie, convention à laquelle le Pape n'était point partie? N'est-ce point le traité de paix russo-japonais, signé à Portsmouth, le 5 septembre 1905, qui amena l'évacuation par les Russes de la province « chinoise » de Mandchourie ?

***

A la manière dont prend fin l'occupation, se rattache la question de savoir, dans l'hypothèse d'une occupation de garantie, quelles seront les conséquences de l'*inexécution de l'obligation garantie ? L'occupation*, de temporaire qu'elle était, *deviendra-t-elle définitive*? L'Etat occupant, simple détenteur, acquerra-t-il la souveraineté du territoire occupé?

C'est là une question délicate et controversée. *Bluntschli*, ainsi que *F. de Martens* et *M. Jèze*, se prononcent pour l'*affirmative*, c'est-à-dire admettent que l'occupation se transformera en annexion définitive, mais sans donner de raisons à l'appui de leur opinion. « S'il n'est plus possible de prévoir l'exécution du traité, écrit le premier, le droit d'occuper provisoirement le territoire se transforme en souveraineté définitive » (1). — « En droit international, dit

(1) V. *op. cit.*, 2e éd., § 428, p. 246.

Digitized by Google

de même de Martens, le territoire occupé est annexé si les obligations qu'il servait à garantir ne sont pas remplies » (1). Quant à M. Jèze, il se borne à rappeler l'opinion de Bluntschli, et à ajouter : « Il nous paraît difficile de faire autrement » (2).

Cette manière de voir, qui peut surprendre chez M. de Martens et surtout chez M. Jèze, ne saurait nous étonner chez Bluntschli, étant donnée l'idée absolument erronée, nous l'avons vu, que se fait de l'occupation cet auteur, qui ne la distingue pas des dations en gage, en nantissement ou en hypothèque usitées autrefois. Or celles-ci avaient pour effet de transférer à la Puissance bénéficiaire du nantissement les droits de souveraineté sur le territoire remis en gage : elles opéraient une annexion sous condition résolutoire. La non exécution de l'obligation, c'était cette condition restant à l'état de lettre morte, et, par suite, Bluntschli pouvait parler de souveraineté définitive. Ce faisant, il restait d'accord avec lui-même.

Mais, nous l'avons montré, cette notion de l'occupation est manifestement inexacte à l'époque actuelle. L'occupation ne fait pas acquérir la souveraineté à l'occupant :

(1) V. *op. cit.*, p. 550.

(2) V. *op. cit.*, p. 43. — Il ajoute encore : « La jurisprudence internationale est d'ailleurs en ce sens », et il invoque l'exemple de la Corse. Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de cet exemple et de cette affirmation.

De Neumann, qui prévoit aussi cette hypothèse de la non exécution de l'obligation garantie par une remise de gage, indique simplement : « Bien qu'elle ne soit pas, en elle-même, illicite en droit des gens, la *lex commissoria* ou la dévolution au créancier de l'objet engagé, à défaut de paiement au terme prescrit, assez fréquente autrefois, n'est cependant plus guère pratiquée de nos jours. » (V. *op. cit.*, p. 118).

Digitized by Google

elle n'est, à aucun degré, ni abdicative, ni translative de souveraineté.

C'est ce que *Chrétien* (1) a très justement aperçu ; et, de ce que l'occupation militaire d'un territoire, à titre de garantie, ne comporte *aucune aliénation, même éventuelle*, de la souveraineté sur ce territoire, il conclut, avec raison croyons-nous, que le non accomplissement des prestations stipulées ne saurait emporter consolidation, au profit de l'occupant, d'un droit de souveraineté qui ne lui a pas été cédé et qu'il n'a même pas, en fait, exercé.

Tel est aussi l'avis de M. *Mérignhac* (2), qui rappelle qu'en droit privé, la clause qui attribue au créancier, faute de paiement à l'échéance, l'immeuble qui lui a été remis en gage, est formellement prohibée par certaines législations (art. 2088 du Code civil) : cela, dit-il, par crainte de la pression abusive que le créancier pourrait exercer sur le débiteur (3). Sans doute, entre États, il ne saurait exister aucune prohibition de ce genre : et *la clause, expressément insérée dans un traité*, de l'attribution de la souveraineté à l'occupant, à défaut d'exécution des obligations garanties par l'occupation, *serait valable*. Mais, en l'absence d'une telle clause, l'annexion du territoire occupé serait évidemment contraire au traité et à l'intention des parties. Elle ne pourrait résulter que d'une « iniquité

(1) V. *op. cit.*, § 136, p. 140.

(2) V. *op. cit.*, t. II, p. 675.

(3) Il convient de remarquer cependant que l'article 2088 du Code civil, de même que l'article 2078, al. 2, ne prohibe que les stipulations de cette nature qui interviennent *dans le contrat de gage*, mais non celles consenties postérieurement au contrat. D'où il paraît bien résulter que le législateur a voulu tout autant prémunir le débiteur contre *sa propre imprévoyance* au moment du prêt que le protéger contre une pression du créancier qui pourrait aboutir à une véritable spoliation.

Digitized by Google

véritable commise au préjudice d'un Etat faible, en vertu de laquelle le créancier recevrait le plus souvent un objet d'une valeur supérieure à celle de l'obligation primitive. Le titre d'acquisition, absolument irrégulier, serait entaché d'une évidente nullité. »

La *pratique internationale* n'offre d'ailleurs *aucun exemple d'une dévolution de ce genre*. Lors des *Conférences de paix d'Arica en 1880*, au cours de la guerre du Pacifique, le Chili demanda bien qu'il fût stipulé que les provinces péruviennes de Tacna et Arica, qu'il devait occuper pendant dix ans, en gage du paiement d'une indemnité de guerre de 20 millions de pesos, seraient *ipso facto incorporées* au territoire chilien à l'expiration de ce délai, si à cette époque l'indemnité n'était pas payée. Mais cette prétention exorbitante, qui n'était d'ailleurs qu'un voile hypocrite pour dissimuler une annexion définitive, fut rejetée par le Pérou, et nous avons vu que le traité de paix d'Ancon ne contint aucune clause de ce genre.

On invoque généralement l'exemple de la *Corse*, occupée par la France, en *1768*, pour assurer le paiement d'une dette de la République de Gênes, et qui devint française, Gênes ne s'étant pas acquittée de son obligation. — Mais c'est là retomber dans l'*erreur* de Bluntschli, que nous venons de signaler, et confondre l'occupation militaire moderne avec les anciennes remises en nantissement. Il convient, en effet, de remarquer que l'occupation prévue par le traité du 15 mai 1768 n'était pas, à proprement parler, une occupation de garantie, bien qu'il fût dit que l'île était remise en gage pour une durée indéterminée, jusqu'au remboursement à la France des dépenses faites par elle pour la défense de l'île. C'était, en réalité, une véritable *cession de souveraineté, sauf faculté de reprise*. Comme cette

Digitized by Google

faculté n'a jamais été exercée, la Corse est restée française. Mais, en l'espèce, ce n'est point l'inexécution par Gênes de ses obligations qui a eu pour conséquence le transfert de la souveraineté à la France, puisque ce transfert avait été opéré par le traité de 1768 lui-même, aux termes duquel la souveraineté de la France sur la Corse devait être absolue, sous la seule réserve de l'approbation de la République de Gênes si la France voulait céder l'île à un tiers. Il n'y a donc pas lieu de faire état de cet exemple.

Pour les mêmes raisons, on ne saurait invoquer non plus à l'appui de la thèse de l'annexion résultant d'une non exécution des engagements contractés, l'exemple du *pays de Vaud*, remis en garantie par la Savoie aux cantons de Berne et de Fribourg et gardé par ceux-ci qui n'avaient pas été désintéressés ; ni celui du *Frioul*, donné en hypothèque par l'Empereur aux Vénitiens (xve siècle), et que ceux-ci prétendirent avoir le droit de s'attribuer en acquit de leur créance qui n'avait pas été remboursée. Ici encore, l'Etat gagiste possédait déjà l'exercice complet des droits souverains sur le territoire occupé. Dans ces divers cas, *ce n'est* donc *pas l'occupation qui fut la cause de l'acquisition de la souveraineté ;* ce fut le traité lui-même, qui opérait déjà cette acquisition.

On ne peut donc invoquer une pratique internationale en faveur de la théorie de l'occupation de garantie engendrant annexion au cas d'inexécution de l'obligation, et les raisons juridiques que nous avons apportées à l'encontre de cette théorie ne sont infirmées par aucune jurisprudence contraire. Bien plus, nous avons vu à diverses reprises un Etat ne pas faire face à ses engagements, *sans que la Puissance occupante prétendît s'en prévaloir pour transformer son occupation en annexion.* Ainsi fut-il lors de l'occupation de

Digitized by Google

la Prusse *en 1808*. Cette puissance ayant négligé, au mépris de ses engagements, de payer l'indemnité due à la France, Napoléon demanda bien au roi Frédéric-Guillaume de lui « céder » une province, s'il ne voulait pas payer. Mais jamais il ne songea à invoquer la non exécution des engagements souscrits par la Prusse pour s'attribuer les trois places occupées par nos troupes à titre de gage ; et, en fait, bien qu'en 1812 la Prusse restât débitrice de plus de la moitié de l'indemnité de guerre, Napoléon se borna à continuer d'occuper les places de l'Oder, sans prétendre modifier le caractère de cette occupation. — De même, bien que la Porte n'eût pas rempli les obligations financières qui lui étaient imposées par le traité d'Andrinople (1829), la Russie n'annexa point les *Principautés* qu'elle occupait à titre de garantie. — Enfin, plus récemment, malgré les lenteurs et le mauvais vouloir apportés par le Siam à l'exécution des clauses du traité de Bangkok de 1893, la France ne songea point à conserver *Chantaboun* qui lui avait été remis en gage, et ce port fut évacué en 1904.

S'il y a donc une pratique internationale, elle est plutôt en opposition avec la théorie de l'annexion-sanction. Ce qui ne saurait surprendre : car, comment admettre qu'un simple droit de détention, essentiellement temporaire, pût être la source juridique d'une acquisition de la souveraineté ?

Digitized by Google

CONCLUSION

Nous avons terminé l'examen des nombreuses et délicates questions que soulève une occupation militaire en temps de paix. Ce ne sont point des questions de pure théorie, d'ordre simplement spéculatif, mais, au contraire, des problèmes bien vivants qui se posent devant les hommes d'Etat à l'occasion de chaque occupation nouvelle : problèmes qui sont d'actualité et qui semblent même devoir se présenter plus souvent encore dans l'avenir, par suite de la pratique de plus en plus fréquente de ce mode d'occupation militaire. C'est pourquoi nous avons cru utile de tenter cette étude, quelque difficulté qu'elle pût offrir à raison de la multiplicité et de l'extrême diversité des occupations militaires en dehors du cas de guerre.

Que ressort-il de cet examen ? Quel profit en doit-on tirer ? Quelles leçons s'en dégagent ? C'est qu'une occupation de cette nature crée une situation anormale, fait naître, tant entre les deux Puissances en présence qu'entre l'armée d'occupation et les habitants du territoire occupé, des rapports constants, multiples, délicats, parfois difficiles, surtout quand l'occupation est la suite d'une guerre. Il convient par suite de les réglementer avec soin, afin

Digitized by Google

d'éviter des froissements, peut-être même des conflits. On a vu, en effet, les *inconvénients d'une réglementation insuffisante*, les difficultés avec lesquelles on était exposé à se trouver aux prises en l'absence d'une convention ou dans le silence de celle-ci, et combien il était plus délicat de résoudre ces difficultés quand elles étaient nées que de les empêcher de naître par une réglementation prévoyante.

L'enseignement pratique qui résulte de cette étude, c'est donc la nécessité, pour les hommes d'Etat et les diplomates, quand les circonstances les contraignent à une occupation de cette nature, d'*être prévoyants*, de chercher à apercevoir les difficultés et d'en indiquer à l'avance la solution. Nous leur avons montré, par l'exemple des occupations antérieures, quelles sont les questions de nature à se présenter en matière d'occupation militaire pacifique, et nous leur avons indiqué comment elles ont été résolues, soit par les conventions elles-mêmes, soit par la pratique internationale. Que le passé serve de leçon à l'avenir! Il n'y aura qu'à *s'inspirer de ces précédents* et à les adapter aux circonstances et aux nécessités du moment.

On ne saurait, en effet, donner en l'espèce de solution générale pour telle ou telle difficulté. Car, on l'a vu, en matière d'occupation en temps de paix, il n'y a sur aucun point de pratique ferme et invariable. Qu'il s'agisse des pouvoirs de l'occupant, du mode d'entretien de son armée de la manière même dont prend fin l'occupation, à tous ces points de vue nous avons rencontré les solutions les plus diverses, selon l'objet de l'occupation. Peu importe, d'ailleurs : l'essentiel n'est-il pas de connaître l'importance —, disons plus, la nécessité — d'une réglementation, les questions à réglementer et la façon dont cette réglementation « peut » être faite. Ce sera aux négociateurs à

Digitized by Google

tenir compte des contingences et à s'efforcer, chacun de leur côté, de tirer de la situation le meilleur parti possible. Puissent-ils, du moins, trouver dans ce livre quelques *indications utiles pour la réglementation des occupations futures*, et surtout cette idée qu'en pareille matière on ne saurait être trop méticuleux, que les moindres détails ont leur importance, et que l'esprit précis et réaliste de l'homme d'affaires peut s'allier très heureusement à la subtilité et à la finesse du diplomate.

Certes, au point de vue doctrinal, ce livre, nous ne songeons point à nous le dissimuler, offre bien des imperfections. Il est probable qu'il donnera quelque désillusion à ceux qui seraient tentés d'y chercher une théorie générale définitive de l'occupation militaire en temps de paix. Cette théorie, si désireux que nous fussions de la donner, nous avons dû nous rendre compte que l'heure n'était point encore venue où il serait possible de l'élaborer sans obéir plus aux suggestions de son esprit qu'aux données de la réalité. L'édifice est donc encore à construire. Nous n'avons guère fait qu'en dessiner les lignes architecturales et apporter des matériaux pour une œuvre future. Mais un jour viendra, sans doute, où cette œuvre pourra être réalisée : et, modeste ouvrier de la première heure, nous serons heureux d'en avoir hâté la venue.

Telle nous paraît être l'utilité pratique et théorique de ce livre. Nous l'avons écrit « de bonne foy », comme disait notre vieux Montaigne, sans souci d'apologie ou de critique, ne cherchant seulement qu'à découvrir la vérité. Disons cependant en terminant combien nous avons été heureux de constater plus d'une fois, au cours de cette étude, que la France a été souvent le champion désin-

Digitized by Google

téressé des causes justes et généreuses, et son passé nous paraît un sûr garant que, sans négliger ses intérêts primordiaux et le devoir de sa conservation nationale, elle restera dans l'avenir le soldat de la justice et du droit.

Vu :
Le Président de la thèse,
L. RENAULT.

Vu :
Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES [1]

PAGES

AVANT-PROPOS 1

NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — Des occupations militaires en général 1

Définition et division 1

§ I. — L'occupation militaire en cas de guerre 3

§ II. — L'occupation militaire en dehors du cas de guerre 9

Plan de l'ouvrage 16

PREMIÈRE PARTIE. — Histoire des occupations militaires en dehors des occupations de guerre 19

Notions générales et division 19

CHAPITRE I. — LES OCCUPATIONS MILITAIRES EN TEMPS DE PAIX AVANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE 23

SECTION I. — *L'Antiquité* 24

SECTION II. — *Le Moyen-Age* 31

SECTION III. — *Les Temps modernes* 39

(1) On trouvera, en outre, en tête de chaque chapitre, un sommaire des matières contenues dans ce chapitre.

Digitized by Google

CHAPITRE II. — Les occupations militaires pacifiques sous la Révolution et l'Empire..... 63

Considérations générales..... 64

Section I. — *Occupation française de la rive gauche du Rhin (1795-1801)*..... 71

Section II. — *L'occupation française en Hollande (1795-1810)* 74

Section III. — *Les occupations françaises en Italie de 1796 à 1814*..... 87

§ I. — Occupation du Piémont (1796)..... 88

§ II. — Occupation de la République de Gênes (1796).. 93

§ III. — Occupation des États Romains (1797)..... 96

§ IV. — Occupation de la République de Venise (1797). 101

§ V. — Occupation de la République Cisalpine (1798).. 104

§ VI. — Occupation du royaume de Naples (1799)..... 108

Section IV. — *Occupation de la Suisse (1798-1814)*.. 115

Section V. — *L'écrasement de la Prusse et son occupation par Napoléon (1807-1813)*..... 118

Jugement d'ensemble sur ces diverses occupations..... 131

CHAPITRE III. — La Sainte-Alliance et la pratique des occupations militaires en temps de paix (1815-1848)..... 135

Considérations générales..... 137

Section I. — *L'occupation de la France par les Alliés (1815-1818)*..... 140

Section II. — *Occupation des Deux-Siciles et du Piémont par l'Autriche (1821)*..... 171

§ I. — Occupation du royaume de Naples 173

§ II. — Occupation du Piémont..... 178

Section III. — *Les occupations françaises et anglaises dans la Péninsule ibérique (1823-1848)*..... 183

§ I. — Les Français en Espagne (1823-1828).. 183

§ II. — Les Anglais en Portugal (1827-1828)..... 196

§ III. — Autres interventions étrangères dans la Péninsule de 1830 à 1848..... 200

Digitized by Google

SECTION IV. — *L'indépendance de la Grèce et les occupations française et russe dans la Péninsule des Balkans 1828-1836* 205

§ I. — Occupation de la Morée par les troupes françaises (1828-1833)..... 206

§ II. — Occupation des Principautés Danubiennes par les Russes (1829-1836)..... 213

§ III. — Occupation du Bosphore par les Russes (1833). 219

SECTION V. — *Les occupations militaires sous la monarchie de Juillet*..... 222

§ I. — Occupations autrichiennes et française dans les États Pontificaux (1831-1848)..... 222

§ II. — Les expéditions françaises en Belgique (1831-1832)..... 229

§ III. — Occupation de Cracovie par l'Autriche (1836-1846)..... 238

SECTION VI. — *Occupations militaires hors d'Europe*..... 242

CHAPITRE IV. — LE RÉVEIL DES NATIONALITÉS ET LES OCCUPATIONS PACIFIQUES DE 1848 A 1871..... 246

Considérations générales..... 248

SECTION I. — *L'occupation française à Rome et dans les États Pontificaux (1849-1870)*..... 252

SECTION II. — *La question d'Orient et les occupations auxquelles elle a donné lieu de 1848 à 1871*..... 267

§ I. — Occupation des Principautés Danubiennes par les Russes et les Autrichiens (1848-1857)..... 268

§ II. — Occupation de territoires ottomans par les Alliés de la Porte pendant la guerre de Crimée (1854-1856)..... 277

§ III. — Occupation franco-anglaise en Grèce (1854-1857). 280

§ IV. — Occupation française en Syrie (août 1860-juin 1861)..... 281

SECTION III. — *La formation de l'unité allemande et les occupations qui s'y rattachent*..... 285

§ I. — Occupation par la Prusse et l'Autriche des duchés danois de Sleswig et de Holstein..... 286

§ II. — Occupation de la ville de Luxembourg par la Prusse (1815-1867)..... 291

Digitized by Google

§ III. — Occupation par l'Allemagne des provinces françaises de l'Est en 1871 294

SECTION IV. — *Les occupations militaires hors d'Europe : la France au Mexique* 294

§ I. — L'occupation française au Mexique et l'empire de Maximilien (1862 1867) 295

§ II. — Occupations françaises et anglaises en Extrême-Orient 309

CHAPITRE V. — LA GUERRE FRANCO-ALLEMANDE ET L'OCCUPATION DE LA FRANCE (1871-1873) 314

SECTION I. — *Les débuts de l'occupation et son organisation : les Préliminaires de Versailles et les Conventions annexes (mars-mai 1871)* 318

A. Entretien de l'armée d'occupation : convention du 11 mars 1871 326

B. Partage d'attributions entre les autorités françaises et allemandes dans les départements occupés : Convention du 16 mars 1871 331

C. Fonctionnement du service des chemins de fer et du service postal dans les départements occupés : Conventions des 9 et 10 mars 1871 336

SECTION II. — *Régularisation de l'occupation (mai-juillet 1871). La mission de M. de Saint-Vallier* 339

SECTION III. — *Fonctionnement de l'occupation* 351

SECTION IV. — *Vers la libération : Les conventions d'octobre 1871 et juin 1872* 362

§ I. — L'emprunt de deux milliards et le début de l'évacuation (juillet 1871) 363

§ II. — La seconde étape de l'évacuation (octobre 1871). 368

§ III. — Les conventions d'octobre 1871 : évacuation de six nouveaux départements 370

§ IV. — La convention du 29 juin 1872 : évacuation de la Marne et de la Haute-Marne 374

SECTION V. — *La libération du territoire français (16 septembre 1873)* 380

§ I. — Les négociations préliminaires (janvier-mars 1873) 380

§ II. — La convention du 15 mars et la cinquième étape de l'évacuation (juillet-août 1873) 384

Digitized by Google

§ III. — Évacuation de Verdun et fin de l'occupation (16 septembre 1873)..... 387
Jugement sur cette occupation... 389

CHAPITRE VI. — L'EXPANSION COLONIALE ET LES OCCUPATIONS MILITAIRES EN TEMPS DE PAIX (1873 A NOS JOURS)..... 395

SECTION I. — *La politique mondiale : diversité des occupations militaires à l'époque contemporaine*..... 399

SECTION II. — *La guerre russo-turque, le Congrès de Berlin et les occupations auxquelles ils ont donné lieu (1878)*..... 413
§ I. — Occupation de la Bulgarie par les Russes (1878-79)..... 414
§ II. — Occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche (1878-1908)..... 426
§ III. — Occupation de Chypre par l'Angleterre (1878).. 445

SECTION III. — *La France à Tunis (1881) et les occupations de protectorat*..... 452

SECTION IV. — *Une occupation de fait : l'Angleterre en Égypte (1882)*..... 458

SECTION V. — *La guerre du Pacifique et l'occupation du territoire péruvien par le Chili (1883)*..... 464

SECTION VI. — *Les occupations de garantie (1885-1912)*..... 471
§ I. — Occupation du port siamois de Chantaboun par la France (1893)..... 472
§ II. — La guerre sino-japonaise et l'occupation de Weï-haï-Weï par le Japon (1895)..... 474
§ III. — La guerre gréco-turque et l'occupation de la Thessalie par les Turcs (1897)..... 477
§ IV. — L'expédition anglaise au Thibet et l'occupation de la vallée de Choumbi (1904)..... 479
§ V. — Occupation des îles turques de la mer Égée par l'Italie (1912)..... 482

SECTION VII. — *Les occupations internationales en Crète et en Chine*..... 486
§ I. — Les événements de Crète et l'occupation de l'île par les Puissances (1897)..... 486
§ II. — Les massacres des Boxers et l'occupation internationale en Chine (1901)..... 502

Digitized by Google

SECTION VIII. — *La guerre hispano-américaine et les occupations de Manille et de Cuba (1898)*.... 506
§ I. — Occupation de la ville de Manille (août-décembre 1898) 507
§ II. — Occupation de Cuba (1898-1902)..... 511
SECTION IX. — *Une nouvelle forme d'occupation : l'occupation à bail (1898)*..... 518

SECTION X. — *La rivalité russo-japonaise en Extrême-Orient : occupations de la Mandchourie et de la Corée*.... 528
§ I. — Les Russes en Mandchourie (1900-1907) 528
§ II. — Les Japonais en Corée (1904-1910)..... 535

SECTION XI. — *Les occupations françaises et espagnoles au Maroc (1907-1912)*.... 542
§ I. — Occupation d'Oudjda par la France (mars 1907). 544
§ II. — L'occupation française à Casablanca et dans la Chaouïa (août 1907) 549
§ III. — Occupations espagnoles dans le Riff (1908-1912). 560

CONCLUSION..... 565

DEUXIÈME PARTIE. — Théorie générale de l'occupation militaire en temps de paix..... 573

Notions générales et division..... 573

CHAPITRE I. — EXAMEN ET CRITIQUE DE LA DOCTRINE..... 578
I. Auteurs étrangers..... 579
II. Auteurs français..... 592

CHAPITRE II. — NATURE ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'OCCUPATION MILITAIRE EN TEMPS DE PAIX..... 611

CHAPITRE III. — DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURIDICTION APPLICABLES AU TERRITOIRE OCCUPÉ..... 623

SECTION I. — *Droit de législation*..... 625
§ I. — Cas d'une occupation de guerre..... 625
§ II. — Cas d'une occupation militaire en temps de paix..... 628

SECTION II. — *Droit de juridiction*..... 632
§ I. — De l'existence au profit de l'occupant d'un droit de juridiction 634

Digitized by Google

§ II. — Raison d'être de ce droit de juridiction 638
§ III. — Compétence de la juridiction de l'occupant : des personnes et des faits auxquels elle s'applique... 640
A. Soldats et employés de l'armée d'occupation.... 641
B. Habitants indigènes du territoire occupé..... 651
C. Étrangers établis sur le territoire occupé..... 667
D. Agents diplomatiques et consulaires accrédités sur le territoire occupé..... 674
§ IV. — De la composition des tribunaux de l'occupant et des formes de leur procédure..... 675

CHAPITRE IV. — DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE OCCUPÉ ET DES RAPPORTS DE L'OCCUPANT AVEC LES AUTORITÉS LOCALES ET LES HABITANTS 686
SECTION I. — *Cas d'une occupation de guerre* 688
SECTION II. — *Cas d'une occupation militaire en temps de paix*..... 693
§ I. — Occupations de garantie 697
§ II. — Occupations d'intervention..... 706
§ III. — Occupations qui déguisent une annexion.. ... 715
De quelques questions spéciales..... 723

CHAPITRE V. — DE L'ENTRETIEN DE L'ARMÉE D'OCCUPATION..... 727
SECTION I. — *A qui incombe la charge de cet entretien?*.... 736
SECTION II. — *Étendue de cette obligation d'entretien : des charges qu'elle entraîne pour l'État occupé*..... 745
SECTION III. — *Comment cet entretien est-il assuré?*..... 772

CHAPITRE VI. — FIN DE L'OCCUPATION..... 778

CONCLUSION..... 797

Digitized by Google

ANGERS, IMP. J. SIRAUDEAU. — 13-1803

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY,
BERKELEY

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

Books not returned on time are subject to a fine of 50c per volume after the third day overdue, increasing to $1.00 per volume after the sixth day. Books not in demand may be renewed if application is made before expiration of loan period.

APR 19 1929

LIBRARY USE

JUL 12 1951

50m-7,'27

Digitized by Google

YD 01281

394484
JX5003
R6
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

G. E. Stechert & Co.
Alfred Hafner
New York

Digitized by Google